SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 58 minutos)

Tenemos a estudio la Carpeta Nº 619/01, correspondiente a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, URSEA. Si los señores Senadores no tienen una propuesta distinta que realizar, seguiríamos trabajando sobre el proyecto comparativo y las modificaciones planteadas, concretamente el literal j), que en la sesión pasada ya estábamos tratando.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Señor Presidente: nosotros desearíamos empezar nuevamente el trabajo -a partir de los aportes vertidos en la reunión anterior- con la consideración y aprobación de los artículos de la Unidad Reguladora, porque sería nuestra aspiración culminar el trabajo entre la mañana y la tarde de hoy. Como sabrán los señores Senadores, estamos citados para la hora 15 a fin de recibir a la Unión de Vendedores de Nafta, no sé si a nivel de la Comisión o de una Subcomisión.

Nuestro propósito, entonces, es finalizar el tratamiento de este asunto en el día de la fecha para posibilitar que a partir del lunes de la semana que viene -salvo mejor opinión de los integrantes de la Comisión- podamos llegar a una resolución sobre el tema de ANCAP. Motiva esta aspiración el interés y la necesidad que tenemos de dejar aprobadas las reglas de juego en el mes de diciembre, de tal manera que en los meses de febrero y marzo la ANCAP cuente con un marco para poder desarrollarse, por las razones que todos conocemos.

En consecuencia, haríamos una primera sugerencia de trabajo en ese sentido, comenzando con el análisis de los aportes realizados en la reunión pasada en relación al artículo 1º, introduciendo las modificaciones que se estimen del caso y, en función de ello, aprobar o no en Comisión los distintos aspectos.

SEÑOR ASTORI.- Esta propuesta del señor Senador Atchugarry se encuadra en una manifestación de intenciones que el propio señor Senador ya había hecho en sesiones anteriores.

Tengo que decir que nuestra fuerza política está desarrollando una última etapa de análisis y decisión sobre este tema que, como se podrá apreciar, es muy complejo y abordable por lo menos desde tres puntos de vista; uno es éste, el que se propone para hoy, otro es el de la discusión de la posible asociación de ANCAP, de la derogación de los monopolios, y el tercero es el lanzado por el Partido Nacional cuando presentó su proyecto de parlamentarizar el tema y discutirlo desde el Poder Legislativo.

Soy consciente de que ya hemos reiterado este pedido más de una vez y, por lo tanto, de las características que esto tiene para el avance del proceso de discusión. Sin embargo, quisiera presentar un último pedido de prórroga en nombre de nuestra fuerza política para así poder tomar las definiciones que nos están faltando y no quedar excluidos de esta discusión.

No es un pedido desmesurado ni mucho menos. Nuestra intención es la de poder estar dilucidando este tema a comienzos de la próxima semana. En este sentido estamos desarrollando una serie de reuniones importantes en estos días; nuestro órgano de conducción ejecutiva se reúne los lunes de tarde. Pienso que con este último pedido, si es que se habilita, podríamos estar participando de todos los aspectos de esta discusión la semana próxima, en función del cronograma de trabajo que se aprobara entre todos.

En consecuencia, presentamos esta solicitud por las razones que acabamos de exponer. Lamentablemente, no estamos en condiciones de votar en la tarde de hoy. Sin embargo, no pensamos retirarnos de la Comisión, sino trabajar junto a todos los señores Senadores tratando de colaborar para avanzar en la consideración de los temas a estudio.

SEÑOR GALLINAL.- Señor Presidente: el Partido Nacional ha entendido -y entiende- que si bien bastaba con aprobar un artículo a través del cual se derogaran algunos de los monopolios vigentes en materia de combustibles y de petróleo -es decir, eso era suficiente para abrir el terreno de modo que pudieran producirse todos esos mecanismos de asociación, ya que una vez aprobado ese artículo, el Poder Ejecutivo y la Administración dispondrían de las facultades necesarias para llevar a cabo un proceso de esas características- el hecho de dar estado parlamentario al tema y caminar en busca de una ley, significaba aportar al país en su conjunto, o sea, a los potenciales inversores y, fundamentalmente, a la comunidad, un conjunto de certezas jurídicas que, a nuestro juicio, son esenciales.

Pensamos que el Parlamento debe fijar aquellas premisas que son fundamentales en los temas más importantes. Desde luego, no me refiero a que se deba entrar en detalles; lo que quiero decir es que es necesario fijar un marco en función del cual se puedan procesar asociaciones de estas características, y más allá de éstas, dejar establecido un régimen paulatino de derogación de monopolios que, a su vez, dé a nuestras empresas públicas los tiempos y herramientas necesarios para que puedan fortalecerse en el camino hacia esa desmonopolización total.

El Partido Nacional considera también que el hecho de dar estado parlamentario a todo esto facilita la participación de todos los sectores políticos que tienen representación parlamentaria. Así que, si bien este tema viene siendo estudiado en el país desde hace muchos meses -esta Comisión, por su parte, lo está considerando desde hace algunas semanas- pensamos que es de recibo un pedido de prórroga como el que acaba de solicitar el Encuentro Progresista - Frente Amplio, en atención, además, a las vías que se nos han marcado por parte del señor Senador Astori, y considerando que el lunes de tarde sesiona el órgano de dirección de dicha agrupación política. Además, aquí lo importante es recibir las opiniones que existen en torno al tema y, si fuera posible, por escrito, en forma de proyectos de ley.

Entonces, creo que perfectamente podríamos entrar en la etapa resolutiva del tema de ANCAP en la sesión de esta Comisión que se llevará a cabo el jueves próximo. De ese modo, entre el lunes y el jueves habría tiempo suficiente para hacernos llegar proyectos de ley o ideas alternativas, y en la jornada del jueves se definiría el tema en lo que refiere a la votación. Si se logra consenso o unanimidad, mejor; de no ser así, caminaremos por el lado de las mayorías, como hemos hecho tantas veces.

Adelanto también -me parece que en esta materia debemos sincerarnos todos- que haremos un gran esfuerzo por contar con una ley este año. Es decir, no se realizará un esfuerzo solamente por parte de la Comisión Especial de Servicios Públicos, sino también de las dos Cámaras parlamentarias. Trataremos en estos días de buscar los acuerdos con nuestros colegas Diputados, de manera que, tan pronto como el proyecto sea aprobado en el Senado, ingrese a la otra Cámara, llegando eventualmente a sesionar extraordinariamente durante el receso legislativo.

Estoy hablando de hacer el esfuerzo para poder tener una ley este año. Este es el propósito que nos anima, y no por un capricho, sino porque la aprobación de la ley es el paso previo para que ANCAP culmine la elaboración de los pliegos y ponga en marcha el proceso de licitación, que también llevará su tiempo. Aquí la urgencia es rebajar el precio de los combustibles cuanto antes.

En definitiva, si podemos hacer compatible el pedido de prórroga que ha realizado el Encuentro Progresista - Frente Amplio, con el objetivo de llegar a aprobar en el año 2001 una ley en esta materia y en la que tiene que ver con los organismos reguladores -en la medida de las posibilidades y del esfuerzo que cada uno esté dispuesto a realizar y, en este sentido, adelanto desde ya la disposición del Partido Nacional- realizaremos un gran aporte a todo este proceso que está siendo negociado e impulsado, lo que sería loable y bienvenido.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Señor Presidente: comparto totalmente lo expresado por el señor Senador Gallinal. Precisamente, estaba mirando con angustia el calendario, contabilizando las sesiones que restan en el año.

SEÑOR RUBIO.- Existen problemas que pueden ser simplemente de procedimiento o de algunas reglas de juego que estamos analizando. También hay otros que son un poco más medulares y que tienen relación con la Unidad Reguladora, por ejemplo, con la inserción institucional, tema que estamos discutiendo en el interior de nuestra fuerza política. En mi opinión, esta Unidad Reguladora debería ser una especie de servicio descentralizado en el marco del Ministerio de Industria, Energía y Minería y no abarcar el agua y el saneamiento. A su vez, por ejemplo, sus miembros deberían ser designados con venia parlamentaria otorgada por algo así como los dos tercios de la Cámara de Senadores o de los Senadores electos, en la medida en que se trata de organismos que tienen una tremenda importancia. Si nosotros consideramos la reglamentación que se está discutiendo en relación con la Unidad Reguladora de energía eléctrica, de la Ley Nº 16.832 -que ha provocado seria preocupación en el sindicato de AUTE y también en el Encuentro Progresista, en la medida en que propondría reglas tales que implicarían que de alguna manera se topee la posibilidad de que UTE se desarrolle- analizando las cuestiones en juego en el caso de la regulación de las comunicaciones y viendo que acá se propone un órgano que se designa directamente por la Presidencia de la República, que dura seis años y en el cual no aparece un control parlamentario claro y demandado, hemos llegado a la conclusión de que podría ser riesgosa la existencia de organismos que son designados sin venia parlamentaria. Esto debería precisarse mucho más desde el punto de vista institucional. Entonces, este tipo de cuestiones no tienen que ver solamente con un problema de reglas de juego o procedimientos, sino que tienen que ver con los primeros artículos de este proyecto, en este caso el artículo 1º. Esta sería nuestra preocupación.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Justamente estamos incursionando ya en los cometidos. Como podemos ver, en realidad esto es bastante independiente de la posición que se tenga con respecto a la ANCAP. Se trata de posturas atendibles y en ese sentido todos podemos considerar que hay más de una opción sobre ese tema. Por esta razón, considero que debemos allanarnos al criterio propuesto por el señor Senador Gallinal en todos sus aspectos, o sea, considerar hoy esta Unidad Reguladora, con la aspiración, naturalmente, de llevar este tema al Pleno el miércoles 5 de diciembre -excepto que hubiera entendimiento de carácter político antes de esa fecha- y tratar el tema de ANCAP el jueves de la semana próxima con la esperanza de poderlo llevar la siguiente semana -quizás el martes 11 o el miércoles 12 de diciembre- al Senado. En principio, nuestros tiempos serían los máximos, con lo cual propondríamos comenzar a trabajar sobre lo acordado. Quisiera aclarar que en base a los aportes realizados en la pasada reunión de la Comisión -particularmente, me refiero a alguno que entregó por escrito el señor Senador Gallinal- el Poder Ejecutivo me hizo llegar hoy de mañana algo que recoge y trata de compaginar un poco dichos aportes con lo que ya estaba previsto; esto está siendo repartido a tales efectos.

En definitiva, propondría comenzar a considerar el artículo 1º, que ya tiene analizada su redacción, pues con esto seguramente saldrán a la luz muchos de los temas que planteaba el señor Senador Rubio.

SEÑOR MICHELINI.- Independientemente de que se considere ahora lo relativo a la Unidad Reguladora, intercambiando opiniones, me parece inconveniente votar en el día de hoy tanto este tema como el de ANCAP. Digo esto porque un sector parlamentario no está pidiendo postergar esto hasta al jueves, sino que lo que nos expresa es que el lunes próximo va a tener una decisión trascendente. Entonces, el día martes se sabrá si hay un clima de negociación o no. Por lo tanto, si se piensa que el clima no está dado, la coalición de Gobierno podrá incluir este punto en el orden del día de la sesión del martes, aunque no haya informe de la Comisión, y después en todo caso se podrá esperar hasta el jueves para trabajar el tema de ANCAP. En cambio, si hay clima de negociación, se podría esperar hasta el jueves, porque no creo que el Parlamento se vaya a detener porque comienza el receso, cuando hay cuestiones tan importantes para aprobar.

Creo que si el proyecto se vota en el día de hoy, la señal que se va a estar dando es que hay determinados aspectos que no son negociables, por lo cual supongo que las cartas van a estar echadas. De manera que me parece que el mejor camino es comenzar a intercambiar opiniones sobre los artículos, esperar hasta el lunes próximo para conocer la opinión de determinadas fuerzas políticas, y si hay clima de negociación continuar por esa vía; en caso contrario la coalición de Gobierno tiene todo el derecho de incluirlo en el orden del día, si lo entiende necesario. En definitiva, se está hablando de esperar tres días más para que una ley trascendente cuente con un respaldo sumamente importante.

SEÑOR GALLINAL.- Me parece muy injusto que se diga que, si acaso se votara hoy este proyecto de ley, hay aspectos que no son negociables. En particular, en este tema del organismo regulador, hemos dado sucesivas y reiteradas prórrogas. Hemos recibido al Ministro de Industria, Energía y Minería y al Directorio de ANCAP; con todos ellos hemos hablado de estos temas, y teníamos previsto votar este proyecto hace dos semanas. El tema de ANCAP es ligeramente distinto; sinceramente había interpretado que el planteamiento del señor Senador Astori estaba referido a todo el proceso de asociación de ANCAP. Acepto que tienen alguna vinculación entre sí, pero no es justo señalar que hay aspectos que no son negociables si hoy votamos el proyecto. Además, lo que ha señalado el señor Senador Atchugarry en cuanto a las fechas que tenemos por delante es muy evidente; rompe los ojos.

Para la sesión del Senado del martes 4 está prevista una exposición del señor Senador Rubio sobre la Comisión para la Paz, y muy probablemente ese tema nos lleve toda la sesión, por lo cual estamos impedidos de incluir este punto en ese día; podríamos

haberlo hecho, pero por la relevancia del tema que plantea el señor Senador Rubio no nos parece conveniente postergarlo. Entonces, estamos pensando en la sesión del miércoles para tratar este tema, de modo de tener después tiempo para el tema de ANCAP, que seguramente en su discusión en el Plenario lleve más de una sesión. Incluso, deberíamos ir pensando para cuándo vamos a convocar esta Comisión, porque probablemente la sesión del miércoles 5 finalice a medianoche, y puede haber inconveniente para sesionar el jueves de mañana, por lo que quizás tengamos que reunirnos en la tarde.

En definitiva, creo que existe la más plena disposición a negociar y a buscar mayorías superiores a las que se podrían conseguir en una primera instancia, e incluso unanimidades, pero con un objetivo claramente delimitado y preanunciado: vamos a hacer el esfuerzo de que este proyecto de ley se apruebe este año.

SEÑOR PRESIDENTE.- Comenzamos con la consideración del proyecto.

Léase el artículo 1º.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Propongo que se lea la redacción propuesta por el señor Senador Gallinal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase.

(Se lee:)

"Artículo 1º.- Créase como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de su facultad de avocación, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA).

Suprímese la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica (UREE) creada por el artículo 2º de la Ley Nº 16.832, de 17 de junio de 1997, cuyas competencias serán ejercidas por la Unidad que se crea por la presente ley.

Las competencias de contralor y control de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), se extenderán a las actividades referidas a la energía eléctrica, al gas, a los combustibles derivados de hidrocarburos, al agua potable y al saneamiento".

SEÑOR RUBIO.- Sin perjuicio de que creo inconveniente votar este proyecto de ley en el día de hoy, por las dificultades a las que aludí, no tenemos interés en trabar esta iniciativa. Pero quiero que quede claro que, si no votamos, es porque hay determinados tiempos políticos.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Está entendido.

SEÑOR RUBIO.- Hago esta aclaración porque el hecho de no votar puede tener varias lecturas.

Había manifestado que, a mi juicio, en esto hay una dificultad importante.

En primer lugar, la amplitud de los temas y las cuestiones a abarcar nos parece inconveniente; realmente, mezclar el tema del saneamiento y del agua con el de la energía, no nos parece adecuado.

En segundo término, creo que es necesario que se introduzca la venia parlamentaria, porque en realidad quien fija las reglas de juego puede tener un peso decisivo en los mercados. Realmente, no me imagino cómo tres técnicos calificados quedan con la capacidad de adoptar decisiones en situaciones en las cuales además van a estar en juego volúmenes muy importantes de capitales y de intereses, sin tener una especie de sustento o de respaldo mucho más amplio. Esto puede dar lugar a decisiones que se tomen con cierta impregnación tecnocrática, más que con un análisis meditado y con cierto contexto de la sociedad.. Incluso, por las presiones que se van a desatar -que van a ser muy importantes- en esto hay riesgos muy fuertes. Basta analizar la realidad internacional y la historia reciente para tener una idea de los niveles de cuestionamientos y de presiones que se dan en estos casos. Entonces, me da la impresión de que si no existe la venia parlamentaria o algún otro dispositivo o mecanismo, esto puede atar a un Gobierno que venga después y puede desfasarse de los tiempos políticos, por lo cual, con la buena intención de darle independencia, se puede generar una contradicción muy fuerte con las orientaciones del Gobierno.

SEÑOR COURIEL.- A pesar de que estamos en la discusión del artículo 1º, quisiera dejar una constancia de carácter más general.

En lo que me es personal -y no creo que mi fuerza política tenga una posición distinta- no tengo absolutamente ningún problema en que se cumpla con el objetivo de que en el año 2001 se apruebe esta ley.

Es verdad lo que dice el señor Senador Gallinal en cuanto a que este proyecto se está por votar desde hace varias semanas, pero tampoco es un tema sencillo. Tengo arriba de la mesa borradores de gerentes de ANCAP que trabajaron en el tema, por lo que, en este momento, no estoy en condiciones de aportar estos datos. Recién se los facilité al señor Senador Gallinal para que él también los estudie.

Tengo la sensación de que esta Unidad Reguladora está más pensada para la parte que tiene que ver con UTE, que con ANCAP. En ese sentido, si fuese factible, propondría avanzar todo lo que se pueda en el articulado, pero no votarlo, porque la decisión que vamos a tomar el lunes es sobre los dos proyectos de ley es decir, sobre la Unidad Reguladora y sobre ANCAP. Entonces, podemos trabajar toda la mañana e incluso incorporar nuevos elementos. Personalmente, repito, cuento con los borradores de los gerentes y con el trabajo de Brasil, que refiere a esta materia; quizás podríamos incorporar algo de estos dos trabajos. Asimismo, yo no he podido trabajar suficientemente sobre este tema. Entonces, reitero, propongo avanzar todo lo que sea necesario y, si fuese posible, no votar hasta la semana que viene.

SEÑOR GALLINAL.- En el mismo sentido que plantea el señor Senador Couriel, quiero decir que podríamos darle forma al proyecto, redactando los artículos correspondientes, votarlo el martes de mañana e incluirlo en el orden del día de la sesión del miércoles. Virtualmente, lo votaríamos hoy, porque le estaríamos dando una forma.

SEÑOR ATCHUGARRY.- En este último aspecto, no tengo ningún inconveniente en votar este proyecto el martes de mañana. También me parece oportuno y adecuado trabajar hoy; efectivamente, en esta jornada estamos realizando una verdadera labor parlamentaria, que no es simplemente venir a votar algo que está "cocinado". Entonces, hoy no votaríamos formalmente pero aprobaríamos "ad referéndum" con respecto a la reunión del martes.

(Apoyado)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa propone sesionar el martes a las 10 horas.

(Apoyado)

SEÑOR ATCHUGARRY.- Me voy a referir al artículo 1º. Creo que si nosotros ponemos el acento en que no exista Unidad Reguladora, las funciones regulatorias residen en el Poder Ejecutivo, en mayor o menor medida. Por lo tanto, el concepto que está detrás de este artículo 1º es la desconcentración, es decir, se desconcentra un poder preexistente. Aclaro que estas facultades pueden ser ampliadas, a su vez, por la ley. Creo que la otra llave para considerar este asunto es la facultad de avocación del Poder Ejecutivo, asunto sobre el cual varios señores Senadores hemos insistido. Esto creo que resuelve algunas de las dudas. Por ejemplo, nos preguntamos cómo se hace para que haya responsabilidad parlamentaria, a lo que podemos contestar que es el Poder Ejecutivo el que la tiene, porque se trata de competencias sobre las cuales dicho Poder no sólo posee la facultad de intervenir, por medio de recursos administrativos, sino que también puede avocar el asunto. Por ello lo relativo a la avocación es sustantivo, a mi juicio, para consolidar la cadena de responsabilidad del Poder Ejecutivo en el Parlamento. Si no tenemos herramientas para poder modificar una decisión de una Unidad Reguladora, no podemos ser responsables políticamente. Si creamos una Unidad en la que no se pueda intervenir de ninguna manera en sus decisiones, tampoco podemos reclamar responsabilidades al Ministro.

SEÑOR GALLINAL.- Creo que un buen ejemplo de esto era lo que sucedía en materia de comunicaciones. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, de la institucionalidad y del propio Parlamento ¿qué es mejor? ¿Que haya un organismo regulador en materia de comunicaciones como existe hoy, o que esa área esté en manos de una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, como era la Dirección Nacional de Comunicaciones? Creo que es mucho mejor lo que tenemos hoy que lo que poseíamos en aquel entonces.

Me parece que podríamos establecer -recién consulté al señor Senador Correa Freitas al respecto- en el propio texto de la ley lo que habíamos conversado en la última sesión, es decir, que en cada una de las áreas, la vinculación del organismo con el Poder Ejecutivo se realice a través del Ministerio correspondiente. De esta forma, todo lo que sea energía, ya sea eléctrica, a gas o que provenga de combustibles derivados de hidrocarburos, estaría en la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería, y todo lo demás, estaría a cargo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Así, se establecería la responsabilidad política correspondiente. El señor Senador Correa Freitas me señalaba que no habría inconveniente desde el punto de vista institucional.

SEÑOR ATCHUGARRY.- El asunto relativo a la vinculación es muy interesante y creo que deberíamos dejarlo establecido en la normativa actual, diciendo que el Poder Ejecutivo determina las dependencias por Consejo de Ministros. Esto surge de un decreto del año 1974, que luego fue cambiado por uno del año 1987. Entonces, creo que asiste razón al señor Senador Gallinal y pienso que es mejor que ese aspecto se vaya acomodando con el tiempo cuando se vea cómo funciona.

SEÑOR RUBIO.- Solicitaría al señor Senador Atchugarry si podría abundar sobre la facultad de avocación, en cuanto a su alcance, a los efectos de poder comprender un poco más lo que propone este artículo.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Supongamos que se tiene que tomar una decisión sobre energía eléctrica y la UTE dispone un acto que es observado por la Unidad, porque expresa que está en contra del Reglamento. La UTE, o un particular, puede recurrir por la vía de los recursos, pero también el Poder Ejecutivo puede avocar el asunto, esto es, reclamarlo para su decisión, aunque no haya sido recurrido, ya sea porque el afectado no quiso hacerlo o porque todavía está en trámite. En definitiva, se reivindica que esa desconcentración es más bien de carácter técnico, porque el Poder Ejecutivo puede retomar su competencia originaria y, por lo tanto, puede ser responsabilizado políticamente. Sin embargo, solo podría ser responsabilizado en los asuntos donde hubiera un recurso jerárquico. De lo contrario, cómo se podría hacer responsable a alguien si no tuviera forma de intervenir. Por eso en la Unidad Reguladora de los Servicios de Telecomunicaciones se insistió en el tema. Hay bibliotecas técnicas que dicen que esto no debería ser así, pero en nuestro sistema pareció lo más adecuado. Por tanto, me afilio más al texto planteado por el señor Senador Gallinal que al que envió la Unidad.

SEÑOR CORREA FREITAS.- En cuanto al tema de los órganos desconcentrados y a la facultad de avocación, en primer lugar, debemos decir que la desconcentración se da dentro de un sistema jerárquico. Es decir que cada vez que estamos dentro de la desconcentración, estamos dentro de la jerarquía. Un órgano desconcentrado está sometido a jerarquía y una de sus características es que tiene algunas competencias propias. Por tanto, creo que es bueno que el proyecto de ley establezca que el Poder Ejecutivo, que es el jerarca, se pueda avocar en los asuntos en que la ley le asigna competencia a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua. Me parece que esto es importante porque en definitiva nos da la tranquilidad y seguridad de que ante una actuación considerada inconveniente, ilegítima o inoportuna por el Poder Ejecutivo, dada su trascendencia, pueda abocarse al tema.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Creo que el señor Senador Correa Freitas puso el acento donde debía ponerlo. Se refirió a la desconcentración cuando tiene competencias asignadas por ley al organismo desconcentrado. Para poner un ejemplo, puedo decir que en la Dirección General Impositiva pasa esto. Es muy bueno que el señor Senador haya señalado que cuando se habla de la avocación se refiere a las competencias que se le han asignado a esta Unidad.

Me gustaría revisar el artículo 5º, porque creo que además de que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de proceder a la destitución por actos que afectan el buen nombre y demás, también el Consejo de Ministros, por unanimidad, puede hacer la sustitución. Digo esto porque, por ejemplo, el Poder Ejecutivo puede cambiar su orientación. Tampoco sería razonable una circunstancia donde el Poder Ejecutivo tuviera que entrar a avocar absolutamente todo porque la Unidad Reguladora tiene una orientación y el mencionado Poder otra. Entonces, si el Consejo de Ministros cambia, porque hubo una elección o un reordenamiento del gabinete

y, por lo tanto, a las políticas en materia de energía, agua y saneamiento, que no son menores, se les quiere dar otro ámbito, no estaría mal que se dijera que, por acto fundado o por unanimidad del Consejo, se puede sustituir a los técnicos -aunque generalmente, si se les pide, renuncian- sin que éstos hayan incurrido en una mala acción. Si atáramos el artículo 1º con el 5º, creo que quedaría claro el alcance que se le da a la desconcentración y a la responsabilidad política del Poder Ejecutivo frente al Parlamento por cómo se da esa circunstancia. Hay una clara y abierta autonomía técnica, y si el Poder Ejecutivo va a avocar lo hace por excepcionalidad y en forma fundada. De todos modos, también hay una responsabilidad del Poder Ejecutivo, porque desde que decide no intervenir ni sustituir está asumiendo la responsabilidad política por el actuar de la organización. Por lo tanto, los señores Legisladores que se opongan a la política podrán llamar a los Ministros respectivos, hacerlos responsables y, eventualmente, reclamarles un cambio.

SEÑOR GALLINAL.- Comparto lo que decía el señor Senador Atchugarry y no veo por qué habíamos establecido la condición de ineptitud, omisión o delito. Pienso que el artículo 5º se puede mantener perfectamente estableciendo que: "Los integrantes de la Comisión podrán ser sustituidos por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, mediante resolución fundada". Eso facilitaría la sustitución ante un cambio de gobierno o ante ciertas circunstancias. Por otra parte, no me parece conveniente pedir que haya unanimidad del Consejo de Ministros.

SEÑOR ASTORI.- Cambiaría la palabra "sustituidos" por "cesados" o "removidos".

SEÑOR ATCHUGARRY.- Se podría utilizar la palabra "cesados".

SEÑOR MICHELINI.- Con relación al artículo 1º -no sé si nos vamos a basar en la propuesta completa del señor Senador Gallinal- tengo una duda que no se refiere a la vinculación con el Ministerio correspondiente o a la forma como el Poder Ejecutivo nombre, sino a lo que abarca la URSEA. No hay duda que tiene que haber una Unidad Reguladora para los servicios públicos, pero no es una sola para todos los servicios. En el caso de las comunicaciones se hizo una y en el caso de la energía, parecería lógico que hubiera otra. En la medida en que se va a hacer una apertura es bueno que existan reglas claras.

De todos modos, no termino de entender el tema del agua potable que, seguramente, en algún momento deberá contar con una Unidad Reguladora. Quizás esto se colocó acá porque no se le encontró un lugar, pero notoriamente es el servicio público que tiene menos "mercado emergente", "mercado en apertura" o "mercado en competencia". El proyecto del señor Senador Gallinal no tiene las referencias que existen en el Mensaje del Poder Ejecutivo y en las modificaciones propuestas por el Foro Batllista.

SEÑOR GALLINAL.- Quiero aclarar que lo que presenté no es un proyecto, sino un aditivo al proyecto.

SEÑOR ATCHUGARRY.- El señor Senador Michelini se refiere a los principios que se deberán ajustar y, como en la versión corregida y ampliada esos principios se incorporan, resulta innecesario mencionarlos. Podría decirse que el primer proyecto del Poder Ejecutivo era muy resumido y en un mismo artículo se mezclaba la creación o sustitución con los principios a los cuales se debería ajustar el actual. Ahora estaríamos ante un proyecto más largo que tiene artículos propios -luego los discutiremos- que establecen cuáles son los principios. Por tanto, no se trata de un cambio de opinión, sino del armado del articulado. De todos modos, pienso que esto quedará más claro cuando discutamos los artículos siguientes.

SEÑOR MICHELINI.- Notoriamente, sobre el tema del agua potable es el que menos se ha trabajado. Creo que se ha hablado muy poco a nivel de la opinión pública sobre lo relativo a los mercados de agua potable. Tampoco se ha avanzado a nivel del área regional, y si bien las inversiones públicas no se han dado muchas en la región, en la iniciativa se incluye una seria de disposiciones -después se verá cuáles resultan aprobadas- relativas a los temas eléctrico, de gas y de hidrocarburos, pero que están menos pensadas para el agua potable.

Si bien es importante tener reglas claras en lo que hace a los servicios públicos para saber cómo funcionan los mercados, también es relevante reconocer los mercados de hecho y, si es posible, desregular y regular para que cuando no exista monopolio las reglas estén claras. Tampoco sería conveniente inventar mercados artificiales en los que después se genera una serie de cosas sin que haya masa crítica, inversiones o lugares en los que notoriamente pueda existir competencia. Es decir que se inventan actores artificiales que luego generan componentes o costos adicionales en función de una normativa que se aprobó porque no se sabía dónde incluirla. Se trata, pues, de encender una "luz amarilla" pero, quizás, otros señores Senadores conocen a fondo la temática y pueden brindar una respuesta.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Señor Presidente: los servicios de agua y saneamiento nunca tuvieron un monopolio. De hecho, existen algunas circunstancias, situaciones o regiones donde, inclusive, existen compañías privadas que brindan el agua. Por razones hasta históricas heredadas de los ingleses, existe una posición muy predominante con respecto al tema del agua.

En cualquier caso, creo que no es en el agua ni en el saneamiento -que generalmente es una actividad de rentabilidad negativa- hacia donde deben orientarse las preocupaciones que señala el señor Senador que, incluso, han recorrido otras áreas como la eléctrica en cuanto a inventar o no competencias. No pienso que la inclusión del agua y del saneamiento estén orientadas en ese aspecto. Creo sí que no está mal que haya Unidades Reguladoras que, en algunos casos, velen por el usuario, en especial porque hay servicios de esta naturaleza que llevan a cabo los organismos públicos donde a veces no está mal que venga un tercero a mirar cómo se brindan. Me refiero a controlar si las conexiones cuentan con los materiales necesarios y si hay servicios de saneamiento privado que tienen o no problema. Pienso que difícilmente existe en esto un tema de competencia porque no hay masa crítica. Sí entiendo que hay problemas de competencias, que después analizaremos, en algún agregado que tiene el proyecto de ley del Foro Batllista relativo a la otra circunstancia a la que hacía referencia el señor Senador.

Por mi parte, me parece que no está mal que se incluya algo relativo al agua potable y al saneamiento en la Unidad Reguladora. No necesariamente regular significa fomentar la competencia. Siento que aquí se trata más de defender al usuario que de pensar que pueda existir competencia en este sentido.

SEÑOR GALLINAL.- Además, agregaría que en el país y en el mundo existe una gran preocupación por el tema del agua y de las reservas acuíferas, sobre todo con vistas hacia el futuro. En ese sentido, de alguna manera, podríamos obtener de este organismo alguna regulación respecto al uso del agua que podría ser muy importante, claro está, sin perjuicio de la competencia que en alguna medida tiene en el área el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Entiendo que nadie quiere seguir creando nuevos organismos públicos. Por eso, se utiliza un criterio restrictivo a la hora de crear organismos reguladores y se intenta incluir en uno solo varias actividades que pueden tener cierta vinculación. Además, los futuros directores están especializados en estas áreas y continuarán profundizando en temas que les son muy comunes. A la hora de la regulación, a veces, las diferencias no aparecen tan marcadas entre la energía eléctrica y el agua o alguna de las otras áreas. Me parece que es mejor tener un organismo regulador que tenga el agua entre sus competencias que no tenerlo. En todo caso, veríamos en el futuro la posibilidad o la necesidad de tener un organismo regulador dedicado específicamente al tema del agua.

Simplemente, comparto las apreciaciones que hace el señor Senador Michelini, pero me parece que en este caso lo que abunda no daña.

SEÑOR MICHELINI.- Por mi parte, podría compartir que en la medida en que hay servicios públicos exista una Unidad Reguladora que, incluso, vele por el interés de los ciudadanos. Puedo tener alguna duda si hay que incluir el tema ahora, pero eso no define la opinión sobre el proyecto de ley. Todos estamos poniendo especial hincapié en los temas eléctrico, de hidrocarburos y de gas, pero lo relativo al agua se incluyó en la iniciativa aun cuando es muy complejo. Se refiere al agua potable y, en función de algún texto de cierto artículo, se habla de toda el agua. Hace poco se aprobó un texto vinculado al riego que, aunque no sé cómo está funcionando, notoriamente era mejor que el anterior. También se podría generar la duda en el sentido de si esto se estaría incluyendo o no; por mi parte, creo que no. Ahora bien, el señor Senador Gallinal acaba de hablar sobre el tema de los acuíferos.

Independientemente de que puedan existir diferencias políticas sobre los temas de energía eléctrica, hidrocarburos y gas, los asuntos a estudio son muy importantes y el agua vendría como un elemento secundario al que nadie le estaría prestando atención. De esta forma, podríamos generar una distorsión o una dinámica futura que me preocupa. No sé si no será necesario pedir a la Unidad Reguladora, a través de alguna disposición, que si se necesitan mayores herramientas con respecto al tema del agua proponga un articulado mas estudiado, que amplíe sus facultades y las afine. Creo que nos estamos introduciendo en un tema más complejo al que no le estamos prestando la debida atención; se trata, pues, de un asunto que hace a la vida de los ciudadanos. Todos conocemos los conflictos que generaron una serie de hechos, que ahora abordará la Unidad Reguladora sin que le prestemos mucha atención.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Quisiera plantear a la Comisión un tema de técnica legislativa que, si bien no es sustancial, sí reviste cierta importancia.

El inciso segundo del artículo 1º dice: "Suprímese la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica (UREE) creada por el artículo 2º de la Ley Nº 16.832, de 17 de junio de 1997, cuyas competencias serán ejercidas por la Unidad que se crea por la presente ley."

El inciso primero crea como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de su facultad de avocación, a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA).

A su vez, el artículo 21 del proyecto de ley establece lo siguiente: "Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, la UREE continuará efectuando la regulación y el control que le asigna la Ley Nº 16.832, de 17 de junio de 1997 hasta tanto la URSEA asuma su desempeño."

Al decir del doctor Echegoyen, me rechina que en el inciso primero se crea, como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de su facultad de avocación, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua y, en el inciso segundo, se suprime la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica. A su vez, en el artículo 21 se dice que sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, esta Unidad continuará en funciones hasta tanto la URSEA asuma su desempeño, lo cual es lógico. Lo que quiero proponer es que este inciso segundo del artículo 1º pase a ser inciso primero del artículo 21 y, al mismo tiempo, que el actual artículo 21 quede como inciso segundo diciendo que sin perjuicio de lo establecido, la UREE continuará efectuando la regulación y el control, hasta tanto la URSEA asuma su desempeño.

SEÑOR GALLINAL.- Comparto lo manifestado por el señor Senador Correa Freitas en cuanto a que el inciso segundo relativo a la supresión de la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica, pase a ser el artículo 21. Con respecto al inciso segundo del artículo 21, en vez de lo que actualmente dice, en lo personal establecería que el Poder Ejecutivo dará posesión de los cargos a los integrantes de la URSEA en un plazo máximo de treinta días a partir de la promulgación de la presente ley. Durante ese plazo seguirá cumpliendo funciones la UREE.

Concretamente, lo que el Partido Nacional pretende es frenar la actividad de la actual Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica; ese es el objetivo que estamos buscando.

SEÑOR CORREA FREITAS.- En tal sentido acompaño la propuesta del señor Senador Gallinal que complementa la que hemos hecho sobre el pasaje del inciso segundo del artículo 1º al artículo final del proyecto de ley.

SEÑOR COURIEL.- Pienso que la creación de la Unidad Reguladora es un tema, sin ninguna duda, relevante en cualquier proceso de desmonopolización que se realice en esta materia. Ojalá hubiéramos tenido una Unidad Reguladora trabajando desde hace tiempo, porque de ese modo habríamos adquirido experiencia.

En algún momento, el Presidente actual del Brasil me dijo en una conversación que en cualquier proceso de privatización o de desmonopolización, antes que nada es preciso crear una Unidad Reguladora para que determine que esos procesos mantengan los beneficios básicos para los usuarios y los consumidores. De manera que, desde este punto de vista, a mi juicio lo más importante es que la Unidad Reguladora no se partidice y uno pueda decir que ubica en ella a quienes más conocen de este tema, es decir a los más calificados. Si esas personas pertenecen al Partido Colorado o al Partido Nacional, eso no tiene importancia. Este punto me parece de gran importancia. Es posible también que la ubicación institucional ayude a lograr esa despartidización.

SEÑOR HEBER.- Totalmente de acuerdo.

SEÑOR COURIEL.- Por otra parte, creo que es importante encontrar algún mecanismo a través del cual el Parlamento pueda ejercer algún tipo de contralor. Por ejemplo, no sé si está en sus funciones que la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica diga que UTE no puede invertir. Por consiguiente, debe haber alguna actitud del Poder Ejecutivo y también tiene que existir la posibilidad de que el Parlamento intervenga por alguna vía de modo que ejerza cierto control.

Entonces, creo que los dos objetivos básicos de esta iniciativa son la despartidización y la creación de algún mecanismo de contralor por parte del Poder Legislativo. Aclaro que no estoy proponiendo algo concreto, sino que simplemente estoy planteando mi preocupación en cuanto a la resolución de este tema.

SEÑOR HEBER.- Quiero manifestar que esta intervención del señor Senador Couriel, a mi entender, nos obliga a decir algo sobre este punto. En primer lugar, coincido plenamente con lo que el señor Senador ha dicho, sobre todo en lo que respecta al nivel de selección de la gente que se desempeñará en la Unidad Reguladora. Esto no es una actitud empresarial, sino una condición técnica de regulación de un organismo que nos da garantías a todos. Por lo tanto, resulta tan importante el organismo como las personas que lo integran. Repito que coincido plenamente con la idea de que dicha Unidad no puede estar partidizada y, además, de ningún modo puede constituir un elemento de control partidario. Por el contrario, repito, debe ser un elemento de garantía técnica en un mercado al que, precisamente, debe regular, tanto en el tema de telecomunicaciones como en lo que tiene que ver con este organismo que se crea para la energía y el agua.

Por lo tanto, simplemente quería dejar constancia de nuestro total acuerdo en cuanto a que no debe existir ningún tipo de visión partidaria en la designación de aquellas personas que van a integrar la Unidad Reguladora, sino la garantía técnica de que se trata de expertos en la materia.

SEÑOR BRAUSE.- A efectos de continuar en la línea de las preocupaciones expuestas por los señores Senadores Couriel y Heber, quiero señalar que estamos de acuerdo con esa postura. Asimismo, quiero agregar frente a la segunda preocupación planteada por el señor Senador Couriel, que el establecimiento del control político por parte del Parlamento también merece nuestro acuerdo ya que siempre detrás de decisiones mediante las que el Poder Ejecutivo designa a los miembros de las Unidades Reguladoras, debe haber una intervención por parte del Poder Legislativo, por tratarse precisamente de decisiones de carácter político. Es así que el Parlamento ejerce esa posibilidad de control a través de los llamados a Sala de los Ministros correspondientes. También el Poder Legislativo, eventualmente, ejerce control sobre las acciones del Presidente de la República, tal cual está previsto en la Constitución. En consecuencia, coincido con la preocupación del señor Senador Couriel en el sentido de que el control legislativo, en estos casos, es de orden.

SEÑOR COURIEL.- Me gustaría que el señor Senador Brause citara un ejemplo sobre la forma en que actuaría el control sobre el Poder Ejecutivo.

SEÑOR BRAUSE.- Naturalmente, ante una decisión adoptada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros el Parlamento tiene, en principio, la posibilidad de convocar a Sala a los Ministros para que den explicaciones de esa decisión. Incluso, es posible que se convoque no sólo a un Ministro, si es que el asunto refiere a una Cartera en particular, sino a varios de ellos o a todos, de forma tal que el control desde el punto de vista político es esencial.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Coincido plenamente con lo que ha expresado el señor Senador Brause y voy a dar un ejemplo, tal como lo ha solicitado el señor Senador Couriel. Precisamente, si el Parlamento quiere ejercer responsabilidades políticas sobre el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil -cargo que ocupé en dos oportunidades- debe llamar al Ministro competente en la materia. Naturalmente, esto no puede hacerlo con el Presidente de la República, con el Secretario de la Presidencia ni con el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Reitero que lo que sí puede hacer es convocar al señor Ministro de Economía y Finanzas. Es más: de acuerdo con el reglamento de los Ministerios, quien tiene la competencia residual es el Ministerio del Interior, lo que quiere decir que asuntos que no pertenecen a ninguna Cartera corresponden al titular de dicho Ministerio. Si se trata de un tema de economía y finanzas, habrá que convocar al señor Ministro de Economía y Finanzas; si el tema tiene relación con el medio ambiente o, por ejemplo, con el agua potable, se llamará al titular del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; y si estamos abordando un problema relativo a la energía, obviamente se citará al señor Ministro de Industria, Energía y Minería. O sea que en ese aspecto, digamos, el Poder Legislativo tiene todas las posibilidades de controlar a través de los trece Ministros del Poder Ejecutivo.

SEÑOR HEBER.- No solamente coincido con lo que acaban de señalar los señores Senadores Brause y Correa Freitas sino que, además, a mi juicio se trata de una actividad regulatoria y, por lo tanto, particular. La fijación de las políticas generales sobre la energía pertenece al Ministro y no a la Unidad Reguladora. Me acotan los señores Senadores que, en realidad, esa facultad corresponde al Poder Ejecutivo; es así, pero el responsable es el señor Ministro. La Unidad Reguladora no establece dichas políticas, sino la actividad particular de regular la situación interna, sobre todo del mercado.

Simplemente, quería aclarar este punto.

SEÑOR BRAUSE.- Coincido con las opiniones aquí vertidas.

Para terminar, señor Presidente, quiero señalar que las dos preocupaciones indicadas por el señor Senador Couriel son enteramente compartibles y, en definitiva, la Constitución de la República en materia de control al Poder Ejecutivo, le asigna competencias muy amplias al Poder Legislativo.

SEÑOR ASTORI.- Señor Presidente: ojalá pudiéramos extender esto de la despartidización a otros ámbitos de conducción del sector público y no sólo a las Unidades Reguladoras. También sería muy importante que la conducción de las empresas públicas estuviera despartidizada. De todas maneras, creo que esto tiene mucho que ver con lo que hemos llamado la ubicación institucional de esta Unidad Reguladora.

Y en aras de ayudar al proceso de despartidización, me pregunto si no habría que incorporar a este proyecto algunas de las disposiciones constitucionales que rigen para los Directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Es una pregunta que me planteo. Una de esas condiciones es la venia del Senado, quizás por tres quintos, como lo marca la Constitución para los Directores de Entes Autónomos.

SEÑOR BRAUSE.- De esa forma no se despartidiza, señor Senador.

SEÑOR ASTORI.- Simplemente, reitero, es una pregunta que me formulo, cuya respuesta ignoro. Personalmente, pienso que hay menos garantías de despartidización cuando todas las decisiones quedan en manos de una sola persona o de pocas.

(Intervención del señor Senador Brause)

No seamos ingenuos, señor Senador Brause: el Presidente y el Consejo de Ministros no son iguales al Parlamento concediendo venias.

Por otra parte, me pregunto si el artículo 187 de la Constitución, que establece las condiciones de la venia y al mismo tiempo refiere a la propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas, podría ser complementado con la presentación de algún plan de trabajo por parte de los candidatos en cuanto a su visión acerca del funcionamiento de la Unidad Reguladora, como mecanismos de evaluación. Esto ya se había propuesto alguna vez en el país, con relación a los Directores de los Entes Autónomos.

Me pregunto también si se podría aplicar o no el artículo 193, que establece la necesidad de rendir cuentas por parte de los miembros de esta entidad al Poder Ejecutivo, previo dictamen del Tribunal de Cuentas. Creo, además, que las disposiciones que alejan a esta función de la participación electoral -por cierto, este proyecto tiene una de ellas, la otra es la duración del Período de Gobierno, que es distinta- contribuyen al proceso de despartidización. Alguna vez discutimos este tema, cuando tratamos lo relativo al Banco Central, en el Período 1990-1995. Luché por eso y perdí. Precisamente, quería que los Directores de esa institución duraran ocho años en sus funciones, con sustitución rotativa, de modo que siempre hubiera independencia. Sin embargo, el propio sistema se encargó de rechazar esto, y el rechazo fue despartidizado, porque todos adoptaron esa actitud; no hubo un partido político que apoyara esto, ni siquiera el mío, por supuesto. A mi entender, el sistema se defiende de esas cosas; tiene anticuerpos.

SEÑOR HEBER.- Por ese motivo aludió a la venia.

SEÑOR ASTORI.- Sinceramente -aunque puede ser que esté equivocado- creo que la venia da más garantías que la decisión que queda en manos de pocas personas de una misma orientación. A mi entender, el Presidente y el Consejo de Ministros no es lo mismo que un Parlamento, donde están representadas todas las fuerzas

SEÑOR BRAUSE.- Desde el punto de vista jurídico e institucional no cabe duda de que el asentimiento o la venia del Parlamento da un valor indiscutible y eso, señor Senador, no está en tela de juicio. Lo que ocurre desde el punto de vista práctico es que la experiencia está demostrando otra cosa.

SEÑOR ASTORI.- Sinceramente, no puedo entender que un órgano esencialmente político y pluripartidario como el Parlamento, dé menos garantías de despartidización que un Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros. Repito que no lo entiendo pero, de todas maneras, respeto mucho todas las opiniones.

En todo caso, mi intervención estaba dirigida a ver si podemos, en este sentido, fortalecer las disposiciones de estos proyectos. Creo sinceramente -insisto- que tendría que haber venias -este tema se puede discutir- quizás rendición de cuentas ante el Poder Ejecutivo, dictamen previo del Tribunal de Cuentas y presentación de un programa de trabajo. Además, tal vez habría que fortalecer el tema de los períodos, tanto de pertenencia a la Dirección de la Unidad, como de separación respecto al proceso electoral.

SEÑOR BRAUSE.- Ante las expresiones del señor Senador Astori quisiera hacer una aclaración.

En cuanto a que desde el punto de vista jurídico e institucional es preferible la venia del Poder Legislativo, no puedo más que coincidir; mi duda es en cuanto al planteo que hace el señor Senador, en el sentido de despartidizar las designaciones y de que eso es posible a través de la venia del Poder Legislativo. Realmente, no sé si se puede alcanzar el objetivo con ese procedimiento. Esa es mi duda, pero desde el punto de vista jurídico e institucional no le quiero restar la categoría y la importancia que tiene la intervención del Parlamento.

SEÑOR ASTORI.- Entiendo que debería operar un conjunto de normas; no creo que solo ese elemento ayude, pero en el marco de un conjunto de disposiciones como las mencionadas precedentemente, quizás pueda ser mejor.

SEÑOR RUBIO.- No veo que surja del texto -por eso apelo a algún distinguido constitucionalista que tenemos en la Comisión- pero entiendo que estamos tratando de compatibilizar tres tipos de cuestiones: lo importante que sería que el componente técnico fuera fuerte, con independencia de lo partidario; el hecho de que si no hay una coincidencia con las orientaciones del Poder Ejecutivo, en última instancia éste pueda retrovertir en algunos aspectos esta función -eso se salvaría con esta facultad de avocación-; y que hubiera algún orden de responsabilidad ante el Poder Legislativo. Estos son los tres elementos que están en juego. El problema es que el capítulo de relacionamiento con el Poder Legislativo no aparece en el texto. Ya me veo en el futuro discutiendo con algún miembro del Poder Ejecutivo respecto a si un parlamentario puede hacer uso del artículo 118 de la Constitución para formular un pedido de informes, o del siguiente traer a Sala a la Unidad a través de la persona del Ministro. Por ejemplo, si hoy quisiéramos llamar a esta Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica, por este reglamento entiendo que deberíamos llamar al señor Ministro de Industria, Energía y Minería, pero no sé si está tan claro.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Creo que el trabajo de la Comisión es bueno, porque estamos discutiendo sobre el fondo de los asuntos.

En primer lugar, el concepto de desconcentración autártica -como se le llama en los manuales- autónoma o descentralizada, la Constitución lo pensó para el dominio comercial e industrial del Estado, sin perjuicio de los ámbitos educativos, sobre los que hay un capítulo aparte. Considero que estas funciones reguladoras son esencialmente del Poder Ejecutivo, con el control del Parlamento, como todo lo que hace el Poder Ejecutivo, que está sujeto al control y a la censura del Poder Legislativo. Creo que ese es el equilibrio básico que tiene nuestra Constitución y nuestra práctica política, que a veces es más importante que la letra fría. En consecuencia, no me parecería razonable hacer evolucionar esto hacia las reglas de los entes autónomos.

Lo que estamos haciendo es, simplemente, desconcentrar una función que es de esencia del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, los mecanismos de designación tienen que ser los mismos que usa el Poder Ejecutivo para los Ministros, que duran hasta que el Parlamento dice lo contrario, según nuestra práctica política. Siempre se ha discutido si debe haber presentación del Consejo de Ministros o si tiene que tener el respaldo práctico, pero en los hechos dura hasta que el Parlamento lo censura.

(Dialogados)

En definitiva, creo que es correcto que las reglas de designación las establezca el Poder Ejecutivo, y es sustantivo que mantenga la facultad de avocar, así como lo que plantea la última redacción que suministró el señor Senador Gallinal en cuanto a que pueda hacer la sustitución cuando hay un cambio de orientación política. La idea de que el contrato sea por seis años es para que resulte atemporal en cuanto a los cambios políticos, es decir, que no integre las listas de consideración política; pero es razonable que si hay un cambio sustantivo en la orientación del Poder Ejecutivo -por elección o reconformación del gabinete o de la coalición- pueda haber una sustitución de personas.

No tengo dudas de que el control lo tiene el Poder Legislativo -después podemos ver si lo dejamos más claro- y los Ministros del ramo, que en este caso serían los de Industria, Energía y Minería, y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, e incluso el de Transporte y Obras Públicas, al que se hace referencia en varios de estos artículos. Y no es la primera vez que por un asunto se trae a dos, tres o cuatro Ministros, porque tienen competencias conexas.

Ese es el esquema y siento que, en la práctica política, el hecho de que pase por el Parlamento, lo que asegura es menos objetividad y mucho más politización. Eso no quiere decir que no la haya en el Poder Ejecutivo, pero se puede elegir un poco más en función de las condiciones técnicas. A los hechos me remito: es notorio que quien representa al sector de Gobierno en la otra Unidad Reguladora es una persona notoriamente no militante -ni en nuestro sector ni en nuestro Partido- porque nos pareció que era competente. O sea que tampoco son ajenos a la práctica política ejemplos de esta naturaleza, y fue nombrado por el mecanismo de designación del Poder Ejecutivo. Lo demás está en la voluntad de los hombres. Ya sea que pase por el Poder Legislativo o por el Poder Ejecutivo, siempre estamos ante ciudadanos que son designados por ser políticos y no por otra cosa, y en última instancia estaremos a su voluntad. Creo que por más reglas que pongamos, al final es la voluntad de las personas. De todas maneras, el hecho de pasar por el Parlamento no da más garantías -tampoco me atrevería a decir que dé menos- de despolitización que hacerlo por la vía del Poder Ejecutivo.

Insisto en que fundamentalmente estamos en una actividad desconcentrada de regulación y fijación de políticas y, por lo tanto, de alguna manera tiene que seguir los mecanismos propios de designación y responsabilidad política de los Ministros. La forma de participación del Parlamento es a través de los Ministros, y si se quiere se puede dejar en claro en alguna otra disposición que se puede pedir informes y llamar a responsabilidad a los Ministros. No creo que sea necesario poner un artículo, sino que basta con hacer una constancia. Si el Poder Ejecutivo no pudiera avocar o remover, ahí sí tendríamos dificultad en saber cómo ejercemos nuestras potestades.

Pienso que esta charla ha sido de interés, porque nos ha permitido reafirmar las ideas.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Heber)

SEÑOR CORREA FREITAS.- Señor Presidente: desde el punto de vista constitucional, el Parlamento tiene tres institutos básicos para el control de la actividad del Poder Ejecutivo y de los demás órganos del Estado que son, respectivamente, el pedido de datos o informes, el llamado a Sala de los Ministros y la formación de comisiones parlamentarias, con fines legislativos o de investigación. El llamado a Sala está previsto exclusivamente para los Ministros porque así lo establece el régimen constitucional. Es decir que si el Parlamento quiere llamar a responsabilidad al Poder Ejecutivo, necesariamente tiene que llamar a un Ministro de Estado. En el caso de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, el Ministro puede estar acompañado por los Directores respectivos.

SEÑOR COURIEL.- El señor Senador Correa Freitas señala que en el caso de los Entes Autónomos el Ministro podrá estar acompañado por el Directorio correspondiente para explicar la situación concreta en el ámbito parlamentario. Me gustaría saber si cuando el problema existe con la Unidad Reguladora, también se llama al Ministro que corresponde de acuerdo con el tema que se está tratando y si éste puede o debe concurrir con los integrantes de dicha Unidad Reguladora.

SEÑOR CORREA FREITAS.- La Constitución no lo prevé, pero sí sabemos que es de práctica parlamentaria que los Ministros pueden concurrir acompañados con los asesores que estimen conveniente. Así lo hemos visto realmente en los llamados a Sala o en régimen de Comisión General. Quiere decir que tanto el Senado como la Cámara de Representantes puede autorizar al Ministro -repito, se hace en la práctica parlamentaria- a que ingrese a Sala acompañado de los asesores que él considere necesarios. O sea que en este caso los integrantes o miembros de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) podrían concurrir con el o los Ministros respectivos en calidad de asesores, siempre que el Senado y la Cámara de Representantes lo autoricen.

SEÑOR COURIEL.- Entonces es claro que no hay ninguna obligación.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Así es, señor Senador. Si el Ministro desea concurrir solo a Sala y entiende que cuenta con la información adecuada, puede hacerlo. Lo mismo sucede con los Entes Autónomos. Lo que ocurre es que normalmente, cuando se tratan temas técnicos y el Ministro no tiene toda la información, requiere los asesoramientos correspondientes.

El otro instituto es el de la formación de las Comisiones parlamentarias de investigación. Allí no hay ninguna duda de que la competencia del Parlamento es absolutamente amplia y puede disponer la formación de una Comisión parlamentaria de investigación sobre cualquier organismo del Estado; en este caso no hay ninguna traba constitucional.

El tercer punto que corresponde al planteamiento que formulaba el señor Senador Rubio tiene que ver con el pedido de datos e informes. Cuando el doctor Martín Sturla fue Presidente de la Cámara de Representantes, en nuestro país se planteó una discusión porque entendió que el artículo 118 de la Constitución uruguaya prevé el pedido de datos e informes exclusivamente a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas. La Constitución de la República -de acuerdo con la interpretación que en su momento le dio la Cámara de Representantes- establece en forma taxativa los organismos a los cuales un Legislador puede pedir informes. Eso fue motivado, fundamentalmente, por pedidos de datos e informes que diversos Legisladores habían realizado a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a la Oficina Nacional de Servicio Civil. En tal sentido el Poder Legislativo le dio una solución legislativa al tema, de manera tal que incluyó en el pedido de datos e informes a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a la Oficina Nacional de Servicio Civil. Quiere decir que tratándose la URSEA de un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, ubicado en la órbita de la

Comisión de Planeamiento y Presupuesto, perfectamente los Legisladores pueden formular pedidos de datos e informes en base a la norma constitucional y legal que además aclaró el alcance del artículo 118 de la Constitución.

SEÑOR RUBIO.- Dado que aquí, de alguna manera, se está innovando -digo esto porque se trata de órganos nuevos, de los cuales no existe experiencia en el país- en esta materia, pregunto si no se podría ser explícito con relación a estos problemas. Entiendo que se llama al Ministro, que se lo convoca e incluso que se puede hacer un pedido de informes, pero pienso que para no generar incertidumbre en este tema en el que, como recién señalé, no hay una experiencia anterior, tal vez sea conveniente aclararlo.

SEÑOR GALLINAL.- Insistiendo en lo que habíamos planteado al comienzo de la sesión, me pregunto por qué no incluimos un artículo que establezca que la vinculación del organismo que estamos creando con el Poder Ejecutivo, si bien está en la órbita de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, se hace a través del Ministerio que entiende en el área correspondiente. De esa manera será a ese Ministerio a quien se le cursarán los pedidos de informes y el que, eventualmente, comparecerá ante el Parlamento a efecto de lo que los Legisladores estimen conveniente.

La única duda que tenía era la que le planteé al señor Senador Correa Freitas en el sentido de que si desde el punto de vista constitucional se puede aprobar una norma de esas características y a la que él me respondió que efectivamente era así.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Me sumo a las expresiones del señor Senador Gallinal en el entendido de que el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades del artículo 174 de la Constitución -que es el que le permite redistribuir competencias- fijará en un plazo mínimo de treinta días cuál es la vinculación con el Poder Ejecutivo. Allí se puede aclarar que en esa vinculación se ejercerá la facultad del artículo 118, que comprende al pedido de informes y a la responsabilidad política. De esta forma resolveríamos los dos temas; quedaría claro que hay una responsabilidad política, que existe vinculación para hacer llegar los pedidos de informes y obviamente otras cosas que son mayores. Quiero hacer notar que normalmente los problemas se han dado con los pedidos de informes. Es decir que la vinculación con el Poder Ejecutivo, y por lo tanto con el Poder Legislativo, lo resolvemos en un artículo.

SEÑOR ASTORI.- ¿Y el tema de la Rendición de Cuentas?

SEÑOR ATCHUGARRY.- Me parece que cuando se habla de ordenador secundario de gastos, se puede indicar que se debe rendir cuentas pero, en realidad, siempre tiene que hacerlo, aunque no hay problema en establecerlo.

SEÑOR ASTORI.- La propuesta refiere a relaciones del órgano a crearse por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Aquí nos encontramos con una dificultad, y quizás fui yo el responsable de crear la confusión. Desde el punto de vista orgánico e institucional, según el artículo 3º del proyecto de ley, la URSEA estará ubicada en la órbita de la Presidencia de la República, es decir, dentro del Inciso 02. Concretamente, la URSEA va a ser un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo pero que estará en la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, literal O) de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución.

Entonces, la dificultad que se presenta en este momento es la de cómo establecer que un órgano que se encuentra dentro de la Presidencia de la República se comunique con el Poder Ejecutivo a través de un Ministerio. Podemos hacerlo, pero es un asunto que tenemos que pensar un poco más. Evidentemente, se trata de un órgano que está dentro de la propia Presidencia de la República, tal como lo están la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional del Servicio Civil. Quiere decir que la comunicación es directa.

Naturalmente, la Presidencia de la República no es el Poder Ejecutivo, porque la Constitución uruguaya de 1967 distingue entre la Presidencia de la República, por un lado, y el Poder Ejecutivo, por otro. La Presidencia de la República es un órgano unipersonal que está a cargo del Presidente de la República, mientras que el Poder Ejecutivo es un órgano pluripersonal que está a cargo del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros o en acuerdo con uno o varios Ministros de Estado. Quizás, en ese ámbito de solución orgánico-institucional podamos establecer en este proyecto de ley que, sin perjuicio de esta dependencia institucional de la URSEA, la comunicación con el Poder Ejecutivo se realice, según la materia, a través del Ministerio correspondiente. Como bien decía el señor Senador Atchugarry, eso lo puede perfectamente delimitar el Poder Ejecutivo en función de lo dispuesto por el artículo 174 de la Constitución de la República.

SEÑOR RUBIO.- Desde el punto de vista de la claridad institucional, en realidad, este artículo 3º, que dice que funcionará operativamente en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, ¿no introduce una complicación? Según la respuesta que dio el señor Senador Correa Freitas, se tiene que hacer un razonamiento muy elaborado para ver cómo este órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, que surge del artículo 1º, a su vez funciona operativamente en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, pero que va a estar institucionalmente dependiendo de un Ministro en sus relaciones con el Parlamento, de acuerdo con lo que disponga el Poder Ejecutivo, en uso del artículo 174 de la Constitución. Esto es extremadamente complicado de entender y quizás debería tomarse otro camino.

SEÑOR CORREA FREITAS.- El problema es que se le ha querido dar la debida jerarquía institucional a la URSEA, y la única forma de hacerlo que tiene el Legislador es ubicándola en la órbita de la Presidencia de la República, concretamente dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Sin perjuicio de ello, todos los constitucionalistas admiten claramente la distinción entre la Presidencia de la República y el Poder Ejecutivo. Eso surge con nitidez de la Constitución de la República. De modo que nada impide que un organismo que está dentro de la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se comunique con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio competente, según la materia de que se trate.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Quiero hacer una síntesis de los artículos que hemos considerado hasta el momento. Recogiendo lo planteado por los distintos señores Senadores y, más que nada, pensando en la Secretaría, digo que el artículo 1º quedaría configurado por sus incisos primero y tercero, pasando el inciso segundo al artículo 21 del último repartido del Poder Ejecutivo. El artículo 2º, por su parte, es el artículo 72 del Presupuesto Nacional, según comentó oportunamente el señor Senador Gallinal. Su redacción quedaría sin modificaciones. Con respecto al artículo 3º, que es el 74 propuesto por el señor Senador Gallinal, sugeriría en atención a lo que hemos venido discutiendo, que después del inciso primero se agregara un inciso intermedio en el cual se expresara algo parecido a lo siguiente: "El Poder Ejecutivo, en Consejo de Ministros, en uso de las facultades que le confiere el

artículo 174 de la Constitución de la República, determinará la vinculación de la URSEA con el mismo, a todos los efectos, incluso los previstos en los artículos 118 y 119 de la Constitución".

SEÑOR GALLINAL.- Cuando armamos lo relativo al organismo regulador de las comunicaciones, nos preocupó mucho el tema que planteó el señor Senador Rubio. De acuerdo con la conformación constitucional que tenemos en el país, podíamos armar un Ente Autónomo -que no deseábamos- establecer un Ministerio de Comunicaciones -lo que tampoco queríamos- fijar una fórmula de este tipo o crear un organismo dependiente de un Ministerio, como era la Dirección Nacional de Comunicaciones; otra alternativa no teníamos y por eso llegamos a esta formulación.

Si bien en este tema hay preocupaciones que tienen su importancia o su jerarquía, pienso que no lo tendríamos que mirar tanto desde la óptica del relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; desde luego, es un tema importante, pero no es el único que pesa aquí. Lo que a mi entender aquí debería pesar más es el grado de independencia que le podemos otorgar a un organismo de estas características. Ese es el objetivo que se persigue cuando se crea un organismo de este tipo y por eso, muchas veces se habla del Ministerio. El máximo grado de jerarquía e independencia que le pudimos dar es, precisamente, este; otro no teníamos. Digo esto porque el problema se nos puede presentar -y por eso hacía la consulta al señor Senador Correa Freitas- cuando alguien intente impugnar o recurrir las decisiones que pueda tomar en el día de mañana este órgano o el organismo regulador de las comunicaciones. Allí hay intereses económicos muy fuertes y, además, estos organismos tienen la potestad de aplicar sanciones y multas muy importantes. Nos preocupa el hecho de si mañana esa sanción aplicada por el organismo, cae en virtud de un recurso, no porque esté mal aplicada -porque no había fundamentos para aplicarla, en cuyo caso estaría bien que cayera- sino porque se interpone una suerte de inconstitucionalidad contra sus potestades o jerarquías.

Esta es la solución que encontramos.

Lo mismo sucede con el tema de la venia que nosotros queríamos. Lo discutimos largamente con el Poder Ejecutivo, y finalmente nos quedamos con lo principal y dejamos de lado lo accesorio. Nuestra intención era que se creara el organismo regulador y que viniera el proyecto -tal como sucedió- y transamos en lo que tiene que ver con la venia.

Esto es lo que quería señalar, principalmente con respecto a la constitucionalidad del organismo que vamos a crear, previendo las impugnaciones que en el futuro se puedan realizar contra sus decisiones.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Suscribo lo dicho por el señor Senador Gallinal, porque también participamos en el Presupuesto. Particularmente en este caso deseo que quede claro que la vinculación es con el Consejo de Ministros, ya que notoriamente esta es una Unidad, a diferencia de las otras, que tiene funciones más difusas dentro de los Ministerios. Además, comparto la preocupación en cuanto a jerarquizar la Unidad y darle cierto grado de independencia. También destaco la dificultad de encontrarle una ubicación en nuestro sistema en el que ya tenemos ese híbrido que es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En cualquier caso, queda claro que la ley permite, a mi juicio, hacer esta desconcentración, y el organismo tendrá el respaldo que el Senado y el Poder Ejecutivo pretenden darle. Asimismo, creo que con esta mecánica, en la práctica, los Legisladores sentirán que no se trata de una especie de agujero negro -del que se habla en astronomía- sino que es posible pedir explicaciones, etcétera.

Por su parte, el artículo 4º quedaría como está, y habría un cambio en el artículo 5º que, según la redacción propuesta por el señor Senador Gallinal, diría: "Los integrantes de la Comisión podrán ser cesados por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, mediante resolución fundada."

SEÑOR ASTORI.- Quisiera proponer algunos detalles muy pequeños en la redacción, para luego continuar con la lectura del artículo 3º.

Considero que quedaría mejor que en el artículo 1º se dijera: "Créase como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de la facultad de avocación de este último, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua".

Además, quisiera saber por qué se dice, en el artículo 3º, que la Unidad "funcionará operativamente". Entiendo que el término "operativamente" sobra, es redundante, y que sería más correcto decir: "funcionará en el ámbito de la Comisión", etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 3º tal como quedaría redactado.

(Se lee:)

"Artículo 3º.- La Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) funcionará en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto -literal O de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución- y actuará con autonomía técnica.

El Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros, en uso de las facultades que le confiere el artículo 174 de la Constitución, determinará la vinculación de la URSEA con el mismo, a todos los efectos, inclusive los previstos en los artículos 118 y 119 de la Constitución.

Podrá comunicarse directamente con los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y demás órganos del Estado."

SEÑOR GALLINAL.- Quiero destacar que en el inciso final del artículo 4º, donde se dice "el Presidente de la URSEC", debe decir "de la URSEA".

SEÑOR ASTORI.- Acabo de advertir una frase en el artículo 4º, que me genera muchas dudas. En ella se establece que los funcionarios "durarán seis años en el ejercicio de sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente, por igual período", pero no queda claro si es por una sola vez o por varias. Creo que esto debe aclararse.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Sanabria)

SEÑOR ATCHUGARRY.- Yo propondría que se estableciera que pueden ser designados nuevamente, y nada más.

SEÑOR ASTORI.- Reitero que no me gusta la redacción, y sugiero que se diga que podrán ser designados nuevamente sin limitaciones.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados pueden ser designados indefinidamente.

SEÑOR BRAUSE.- Entonces, el texto diría que durarán seis años en el ejercicio de sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Para el artículo 6º no tengo modificaciones, por lo que quedaría igual al 77 de la URSEC. Por su parte, para el artículo 7º tampoco tengo comentarios, y es igual al 78, así como el 8º es igual al 79.

En el artículo 9º se dice: "La Comisión tendrá la calidad de ordenador secundario de gastos y pagos". Allí podría agregarse un segundo inciso que dijera lo siguiente: "Presentará anualmente su rendición de cuentas al Poder Ejecutivo, el que la incluirá en el Inciso 02 del Presupuesto Nacional", o algo similar. En todo caso, este es el concepto; luego se puede mejorar la redacción, pero la idea es que la información llegue al Parlamento y al Tribunal de Cuentas.

SEÑOR ASTORI.- Nuevamente, tengo dudas sobre las incompatibilidades o inhibiciones que establece el artículo 6º, en el que se dice: "Los integrantes de la Comisión no podrán desempeñar actividades profesionales o de representación en el ámbito público o privado vinculadas a la competencia del órgano," y me pregunto si sólo ésas. Después se agrega: "con excepción de la actividad docente." En este caso, ¿a qué se refiere la excepción? ¿A la competencia del órgano o en términos generales?

La primera pregunta que quiero hacer es si no deberíamos inhibirlos de toda actividad, ya que se trata de una Unidad Reguladora. ¿Qué pasa, por ejemplo, si se tiene una explotación rural?

SEÑOR ATCHUGARRY.- La duda es válida, y dado que junto con el señor Presidente de la Comisión y otros señores Senadores estamos estudiando el tema jubilatorio, podemos decir que los únicos que tienen esa inhibición absoluta son los magistrados, es decir, los Jueces y fiscales.

SEÑOR ASTORI.- Desde cierto punto de vista, serán algo así como Jueces.

SEÑOR ATCHUGARRY.- La limitación es muy fuerte, y en el caso de los Jueces, ni siquiera pueden tener un quiosco, o sea que, por supuesto, no pueden ser productores rurales.

Tengo la impresión de que con lo que se afirma es suficiente en el sentido de que no podrán desempeñar actividades que tengan vinculación con el área que regulan; "subir la apuesta", me parece que es mucho.

SEÑOR ASTORI.- Me resulta difícil establecer los límites, sobre todo en una macro Unidad de este tipo, que abarca a la energía eléctrica, los combustibles, el agua y el saneamiento.

Desde el principio, planteamos que nos parecía demasiado grande esta Unidad y que, por ejemplo, agua y saneamiento tendrían que estar en otra, cosa que ya se fundamentó. Obsérvese que, en la medida en que esto es algo muy grande, se dificulta el establecimiento de los límites.

¿Qué quiere decir vinculado con la actividad de su competencia? Por ejemplo, ser productor rural de arroz estaría muy vinculado a la energía eléctrica y al agua, sin ninguna duda, así como a los combustibles. Por lo tanto, un arrocero tendría una triple vinculación con estos aspectos.

El ejemplo de los Magistrados es útil, porque esta gente va a estar juzgando permanentemente y estableciendo definiciones, ya que se trata de una Unidad de control, por lo que creo que deberían tener una inhibición total, con la excepción de la docencia.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Tengo fuertes dudas al respecto, pero es un planteo serio y haremos la consulta. En principio mantendría el texto que tenemos para la URSEC, porque además, en materia de regulación, no sé si no es más pesada la tarea de la URSEC, dada su naturaleza, aunque su ámbito sea relativamente menos amplio; son zonas donde la regulación tal vez incida más que en éstas.

Sin perjuicio de ello, no me niego a generar una consulta, en el entendido de que en principio mantendríamos este texto.

SEÑOR ASTORI.- Aprovecho esta ocasión para señalar nuevamente algo que ya había planteado en una sesión anterior: tenemos que hacer un esfuerzo para que haya correspondencia entre los textos relativos a las diversas Unidades Reguladoras. Me refiero a que el de la URSEC no contiene esto, y si se resolviera que debe figurar aquí, sin duda habrá que incluirlo en aquél.

SEÑOR GALLINAL.- Estaba esperando la instancia oportuna para agregar un penúltimo artículo al proyecto de ley, que dijera lo siguiente: "Modifícase el artículo 76 de la Ley de Presupuesto Nacional Nº 17.296, de 21 de febrero de 2001, el que quedará redactado de la siguiente manera:" Allí se agregaría el artículo 5º que estamos aprobando hoy en cuanto a la forma de cese y aquellas otras modificaciones como las que propone el señor Senador Astori.

Me parece que el penúltimo artículo es el lugar más indicado para introducir todas las modificaciones que tienen que ver con el organismo regulador de las comunicaciones en la Ley de Presupuesto. El artículo continuaría con el texto del artículo 5º, que dice: "Los integrantes de la Comisión podrán ser cesados por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, mediante resolución fundada."

Si después aparecieran otras modificaciones a estos artículos que estamos considerando, se agregarían a continuación en este penúltimo artículo.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Para continuar con el orden, habíamos llegado al 9º artículo, en el que se había sugerido un segundo inciso para incorporar. Me parece que los artículos 10, 11, 12 y 13 no ofrecen mayores dificultades.

SEÑOR GALLINAL.- Quiero volver al tema que estaba planteando, porque lo que hemos hecho con el artículo 5º también deberíamos hacerlo con el 3º. O sea que la primera modificación tendría que hacerse con respecto al artículo 3º y luego la correspondiente al 5º, pero todo en la misma disposición. Por lo tanto, el artículo 3º diría: "Sustitúyese el artículo 74 de la Ley de Presupuesto Nº 17.296, de 21 de febrero de 2001, por el siguiente", y luego se incluiría el texto correspondiente. Dicho artículo quedaría redactado de la siguiente manera: "La Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC) funcionará"..., etcétera. Luego viene el resto de la redacción, tal cual fue aprobado en Comisión, incluso con el tema referido al Poder Ejecutivo.

SEÑOR BRAUSE.- Quiero volver al artículo 11, que refiere a los actos administrativos que dicte esta Unidad Reguladora, los que podrán ser recurridos de acuerdo con las disposiciones constitucionales. El artículo 4º de la Ley Nº 15.869 es correcto, pero me parece que además deberíamos indicar que ella, en cuanto al cómputo de los plazos, fue modificada por la segunda Ley de Urgencia aprobada en febrero de este año. A título de ser prolijos desde el punto de vista legal, creo que deberíamos incorporar estos conceptos. Quiere decir que después de donde dice "22 de junio de 1987", tendríamos que continuar diciendo "con las modificaciones introducidas en la segunda Ley de Urgencia."

SEÑOR COURIEL.- Creo que el artículo 7º se vincula con el primer inciso del artículo 6º. Si se va a hacer la consulta de si los integrantes de la Comisión pueden o no tener algún tipo de actividad al estilo de los Jueces, el artículo 7º prácticamente desaparecería. Planteo esta reflexión como una pregunta.

SEÑOR ASTORI.- De todos modos, creo que cualquiera sea la resolución que se tome respecto al primer inciso del artículo 6º, convendría que esto permaneciera. Mi propuesta consiste en eliminar el artículo 7º y que éste sea el último inciso del artículo 6º, porque no puede ser un artículo separado.

SEÑOR COURIEL.- Me pregunto si no generará confusión decir que no pueden hacer absolutamente nada y luego establecer que no pueden tener vinculación profesional, como si pudiesen tenerla de otro tipo. Me parece que si se aprobase una disposición por la cual no pueden tener ningún grado de participación, salvo en la actividad docente, el artículo 7º se achicaría.

SEÑOR ASTORI.- Es probable.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Propongo que revisemos esto cuando tengamos la contestación.

(Dialogados)

Hasta aquí, señor Presidente, estaríamos comprendidos dentro de los aspectos referidos al conjunto de artículos que sugirió el señor Senador Gallinal. Siguiendo la línea de este último repartido, que tomó la propuesta del señor Senador Gallinal, el artículo 2º del proyecto del Poder Ejecutivo pasaría a ser aquí el artículo 13. Entonces, propongo avanzar inciso por inciso porque aquí están incluidas las modificaciones planteadas por los señores Senadores del Foro Batllista y la opinión del superior Gobierno a propósito de las modificaciones. De modo que podríamos continuar con este esquema de trabajo fechado el 29 de noviembre a fin de tomar decisión en cada caso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 13.

(Se lee:)

"Artículo 13.- La URSEA dispondrá de los siguientes cometidos y poderes jurídicos generales:

a) controlar el cumplimiento de la presente ley, sus reglamentaciones, disposiciones emanadas de ella misma y actos jurídicos habilitantes de la prestación de servicios comprendidos dentro de su competencia".

SEÑOR PRESIDENTE.- Dado que ya hemos visto los artículos, si no hay inconveniente, haríamos su repaso sin la lectura correspondiente.

SEÑOR ASTORI.- Quiero manifestar mi desacuerdo con la expresión "disposiciones emanadas de ella misma", la que sustituiría por "sus propias disposiciones".

SEÑOR PRESIDENTE.- Se toma nota.

Si no hay observaciones o inconvenientes con respecto al literal a), pasamos a considerar el b).

Si no hay observaciones que indicar respecto de este literal, pasamos a considerar el literal c).

Si no hay observaciones que formular en cuanto a este literal, pasamos a considerar el literal d).

De no haber nada para observar respecto de dicho literal, pasamos a considerar el e).

SEÑOR BRAUSE.- Con respecto a este literal ya habíamos dicho que en lugar de comenzar con el infinitivo "Emitir", lo hiciéramos diciendo "Dictar reglas generales".

SEÑOR PRESIDENTE.- Muy bien.

De no haber objeciones a presentar al literal f) y también al literal g), pasamos a considerar el literal h).

SEÑOR BRAUSE.- Respecto a este literal habíamos dicho que se podría decir: "Realizar las inspecciones que se considere necesario", etcétera.

SEÑOR COURIEL.- Precisamente, nosotros habíamos pedido lo de mantener la veracidad.

(Dialogados)

SEÑOR PRESIDENTE.- Dése lectura del inciso por Secretaría tal como, según cree la Mesa, había sido acordado.

SEÑORA SECRETARIA.- "h) Realizar las inspecciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus cometidos".

Si no hubiera inconveniente, la redacción quedaría tal como ha sido leída.

SEÑOR ASTORI.- Pido disculpas, señor Presidente, pero antes de continuar quisiera proponer que se realizara una pequeña modificación al literal g). En realidad, se trata de una inversión de la redacción, para que quede más clara. Concretamente, propongo que se exprese lo siguiente: "Controlar el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas aplicables por parte de los operadores públicos y privados ...", etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más aportes que realizar a dicha redacción, quedaría de esa forma.

En lo que refiere al literal i), la Mesa recuerda que había sido planteada una modificación. Dése lectura de dicho literal, a efectos de constatar si refleja la opinión de la Comisión.

SEÑORA SECRETARIA.- "i) Recibir, instruir y resolver las denuncias y reclamos de los usuarios y consumidores vinculadas estrictamente a la prestación de los servicios comprendidos dentro de su competencia que no hayan sido atendidos por los prestadores".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay observaciones que realizar, el texto quedaría tal como está.

Correspondería considerar el literal j), que también estaría reflejando lo conversado durante la anterior sesión de esta Comisión.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Personalmente, colocaría, al inicio y antes del texto existente, lo siguiente: "en aquellos casos" o "en los casos que así lo prevea la reglamentación" y luego continuaría la redacción tal como está. Propongo esto porque no creo que todo litigio entre las partes deba terminar en un tribunal arbitral.

SEÑOR ASTORI.- A mi juicio, sería mucho más sencillo agregar la expresión "cuando corresponda".

SEÑOR ATCHUGARRY.- En lo personal, me parece absolutamente adecuada la propuesta del señor Senador Astori.

SEÑOR BRAUSE.- En la misma línea de lo que aquí se acaba de señalar y a los efectos de lograr prolijidad en la redacción, propondría que se estableciera lo siguiente: "constituir, cuando corresponda, el Tribunal Arbitral que dirimirá ...", etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores Senadores están de acuerdo, se aceptarán las modificaciones propuestas.

En lo que tiene que ver con el literal k), la Mesa señala que su redacción también reflejaría, al parecer, las conversaciones mantenidas la semana pasada.

En cuanto al literal l), también había sido revisado, por lo que, si no hubiera observaciones, quedaría tal como está redactado.

SEÑOR HEBER.- Perdón, señor Presidente, pero no me ha quedado del todo claro lo relativo al literal j). Si no he entendido mal, no sería por sorteo, sino que la URSEA constituiría un Tribunal Arbitral.

SEÑOR BRAUSE.- Así es, pero cuando corresponda, señor Senador.

SEÑOR HEBER.- O sea que no es que la URSEA adquiera funciones de tribunal, sino que constituye uno.

SEÑOR BRAUSE.- Confieso que a raíz del planteo formulado por el señor Senador Heber, han surgido en mí algunas dudas relacionadas con el acuerdo de partes en constituir el Tribunal y también con la forma como el mismo se habrá de constituir. Si se acuerda un compromiso arbitral entre las partes, no interviene la Unidad Reguladora; eso está claro. Simplemente, se establece la necesidad de constituir tribunal, cuando corresponda, esto es, a mi entender, cuando no hay acuerdo entre partes. Esta es la instancia en la cual la Unidad se ve obligada a designar un tribunal.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Precisamente, señor Senador, es en ese entendido, y por eso no hay sorteo, porque aún en esos casos cada parte designa un árbitro -claro está que esto tendrá lugar eventualmente, o sea, cuando no haya habido acuerdo- hasta llegar a un tercer árbitro, designado por la URSEA

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa consulta a los señores Senadores sobre la posibilidad de trabajar hasta las 12 horas y 45 minutos y retomar la labor luego, a las 15 horas. Si hubiera acuerdo, continuaríamos ahora hasta terminar la consideración del artículo que está siendo tratado.

Correspondería pasar a considerar el literal l).

SEÑOR HEBER.- Una vez más, pido disculpas, pero necesito realizar algunas consultas relacionadas con el literal anterior.

Tengo entendido que la Ley Nº 17.250 es la de Defensa del Consumidor. Siendo así, quisiera saber cuál es la autoridad interviniente en la contienda de competencias o eventuales contradicciones en los actos. A mi juicio, verdaderamente esto no queda claro.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Por un lado, está la Unidad que depende del Ministerio de Economía y Finanzas, que es la de Defensa del Consumidor y, por otro, esta otra Unidad. La pregunta que ha formulado el señor Senador no es menor, señor Presidente. El asunto es muy claro. La única manera de que no haya conflicto interinstitucional es ésta. Lo que esta disposición hace es conferir la

competencia a la URSEA y, por lo tanto, implícitamente, sacársela a la Unidad que depende del Ministerio de Economía y Finanzas. Ahí no hay conflicto de instituciones. Se podrá decir que es bueno o malo, mejor o peor. De todas maneras, generalmente, una de las funciones básicas que tienen las Unidades Reguladoras es defender al usuario. Si pensamos que no lo hará, entonces más vale, tal vez, no crearlas.

En realidad, creo que este artículo está queriendo decir que se quita la competencia a la Unidad que depende del Ministerio de Economía y Finanzas -creo que se llama de Defensa del Consumidor- y se le otorga a la Unidad Reguladora, con lo cual no habría conflicto desde el punto de vista formal.

SEÑOR BRAUSE.- Es correcta la interpretación exclusivamente en la materia que se le confiere a esta Unidad Reguladora. Respecto a esa materia, la defensa del consumidor le corresponde a la Unidad, es decir que se le excluye o se le quita al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Dirección de Comercio, sobre la que depende la Unidad de Defensa del Consumidor.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Por supuesto que esta solución no es ajena a alguna crítica. Es clara institucionalmente, pero en términos de oportunidad y conveniencia puede merecer algún reparo.

SEÑOR ASTORI.- Por razones de especialización, le corresponde.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa sugiere detener el trabajo en este momento y continuar en la tarde.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 38 minutos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierto el acto.

(Así se hace. Es la hora 15 y 28 minutos)

En nombre de la Comisión Especial de Servicios Públicos tenemos el agrado de recibir a los representantes de la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay, quienes han pedido una entrevista con la finalidad de referirse al proyecto de ley sobre ANCAP.

SEÑOR PARRELLA.- Me acompañan el señor Daniel Añón, Secretario, y Guillermo Bandeira, Vicepresidente. Mi nombre es Héctor Parrella y soy el Presidente de la Unión de Vendedores de Nafta.

Ante todo, quiero agradecer a la Comisión por habernos recibido. Sabemos que los señores Senadores tienen un trabajo ímprobo y en este ámbito se procesan decisiones sumamente importantes, por lo que para nosotros es un honor tener la oportunidad de conversar con los señores Senadores.

En primer lugar, voy a hacerles perder un par de minutos explicándoles quiénes somos.

La Unión de Vendedores de Nafta es una gremial que agrupa a casi el 80% de las 520 estaciones de servicio que existen en el país. Damos empleo directo a aproximadamente 8.000 personas y, después de ANCAP, somos el segmento que tiene la mayor inversión en el Uruguay: debe superar fácilmente los U$S 400:000.000.

Al mismo tiempo, deseo destacar que las estaciones de servicio asociadas a nuestra gremial son, en general, empresas de índole familiar. No hay grandes empresarios; a lo sumo habrá uno que tenga dos o tres estaciones de servicio, pero en general todos atendemos nuestros comercios y estamos al frente de ellos. A vía de ejemplo, una de las personas que me acompaña ha trabajado con su padre durante 40 años hasta hace una semana, cuando se jubiló; la otra trabajó durante muchísimo tiempo con su hermano; y yo trabajo con mi hermano desde hace aproximadamente 30 años. Quiere decir que no estamos hablando de un comercio golondrina, sino que estamos afincados y trabajamos en nuestras empresas.

También somos integrantes y cofundadores de un organismo que se llama CLAEC, Comisión Latinoamericana de Empresarios de Combustible, que agrupa a casi 75.000 estaciones de servicio desde México a Tierra del Fuego. Esta Comisión se formó en 1991, hace casi una década, a los efectos de estudiar los procesos de desregulación que se dieron en todos estos países. Todavía seguimos trabajando, y tenemos reuniones bianuales para analizar cómo van esos procesos en los diferentes países, que se iniciaron en 1973 en Chile.

Es obvio decir que en esta materia tenemos una larga experiencia, producto de ver las cosas in situ, lo cual es sumamente importante.

Nosotros no nos oponemos en absoluto a que ANCAP se asocie con una empresa privada, a una desregulación del sistema de distribución de combustibles, ni tampoco a una desmonopolización, siempre que sea en bien del país. Consideramos que, después de tanto tiempo, el Uruguay tiene la oportunidad histórica de llevar adelante un proceso bien hecho y ustedes, como Legisladores, tienen la obligación -aunque pueda sonar duro- de que sea así.

Este tema del combustible no se comporta como otros agentes económicos en el mercado, y prácticamente está todo inventado. De todos modos, tenemos que ver los errores y los aciertos que se han cometido en todos esos procesos, y eventualmente adaptarlos a lo que vamos a hacer.

Con respecto al tema desregulatorio, vemos que está faltando un elemento fundamental, como es el hecho de que se regule por ley el marco antes de seguir avanzando. Hemos visto que en muchos países, al no existir un marco regulatorio elaborado por ley, se crearon vacíos legales que hicieron que en el sistema de distribución de combustible, el consumidor, en definitiva, terminara pagando más caro el producto y no recibiera el beneficio que debería haber tenido si el mercado se hubiera desregulado en forma correcta. En términos generales, es admitido por absolutamente todos los técnicos, que una buena desregulación debe basarse en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, se debe prohibir la integración vertical de las empresas para que haya una verdadera competencia, es decir, que la distribuidora debe funcionar en su nivel pero no puede tener estaciones de servicio, así como nosotros no pretendemos convertirnos en empresas mayoristas. En segundo término, debe haber una isonomía -término que no se

utiliza mucho- que implica que el distribuidor mayorista tenga la obligación de venderle a su red al mismo precio y en las mismas condiciones de pago que a los demás, a fin de no elegir quién sobrevive en el mercado. En tercer lugar, debe haber una legislación como la que aquí se está procesando a nivel municipal, pero pensamos que podría ser más amplia, en el sentido de que no proliferen las estaciones de servicio.

Cuando se habla de libertad de mercado, se piensa que van abrirse una cantidad de estaciones de servicio. Esto sucede, pero produce un efecto acordeón; se abren una cantidad de estaciones de servicio y después quedan diseminados una infinidad de cadáveres y se vuelve al nivel primitivo de cuando empezó el proceso. Nosotros, que tenemos un mercado absolutamente regulado, en 1973 contábamos con 840 estaciones de servicio, y en la actualidad tenemos 520. Quiere decir que el mismo mercado fue determinando que algunas estaciones fueran desapareciendo.

En definitiva, dentro de ese esquema, nosotros decimos que lo primero que se debe hacer es crear el marco regulatorio y nombrar al Ente regulador por ley. A su vez, entendemos que de alguna manera nosotros deberíamos intervenir en el proceso. Tenemos una enorme experiencia que podríamos volcarla al Ente regulador, etcétera. La realidad es que hasta el momento no nos sentimos partícipes de un asunto que nos es de vital importancia, como también lo es para el país y para las 8.000 personas a las que les estamos dando trabajo en forma directa.

SEÑOR BANDEIRAS.- En primer término, deseo señalar que soy el Vicepresidente de la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay.

Cuando se habla de procesos desregulatorios, siempre nos preguntamos para qué lo hacemos. Realmente, debemos partir de esa base. La experiencia nos indica que en todos los países donde se desreguló el mercado, el precio subió. Tenemos el ejemplo claro de la Argentina, donde antes de la desregulación la nafta costaba U$S 0,46 y hoy, que es productor de petróleo y exportador de crudo, el precio del combustible está en U$S 1.

Se habla mucho de la ineficiencia de ANCAP. No vamos a decir que sea un Ente perfecto, pero consideramos que el precio del combustible en el Uruguay tiene poco que ver con la eficiencia o ineficiencia de ese organismo. Si comparamos los precios en puerta de refinería de la Argentina y del Uruguay, vemos que hay una diferencia de diez centavos de dólar. Puede decirse que el factor principal del precio del combustible en nuestro país es la carga impositiva, aunque no nos compete a nosotros expresar si está bien o mal, porque la fija el Poder Ejecutivo. Lo que sí podemos afirmar -reitero- es que la diferencia de precios en puerta de refinería entre la Argentina y el Uruguay es de diez centavos de dólar. A eso hay que agregarle unos dos centavos del costo de distribución -lo que las compañías mayoristas se llevan- y algún otro costo mínimo.

Consideramos, pues, que una mejora sustancial del precio no se obtendría haciendo más eficiente a ANCAP. De pronto sí es necesario que ANCAP tenga un socio, pero porque de esa forma conseguiría mercados, que es más importante que tener productos. Indudablemente, hoy los productos se consiguen en todos lados, pero no ocurre lo mismo con los mercados. Entonces, lo fundamental de que ANCAP realice una alianza es poder conseguir mercados, así como también una economía de escalas que, indudablemente, va a reducir un poco el costo de refinería. Sin embargo, estamos convencidos de que no significará un ahorro importante del precio para el consumidor uruguayo.

SEÑOR COURIEL.- A modo de información puedo decir que esta Comisión está trabajando en un marco regulatorio, y probablemente la semana que viene el Senado lo apruebe. Por tanto, desde ese punto de vista está contemplada una de sus aspiraciones o preocupaciones.

Creo que sería interesante conocer, desde el punto de vista de sus intereses, qué es lo que debería haber en ese marco regulatorio. Ustedes plantean tres cosas. Una de ellas es que no haya integración vertical, que en los hechos no está planteado y creo que uno de los cometidos fundamentales del Ente regulador es que eso no ocurra. Otro aspecto sería regular el número de estaciones, lo que también estaría en manos del Ente regulador. Por tanto, estarían contemplados esos dos temas. Por último, está lo que tiene que ver con el precio. Hay consenso entre todos los partidos en el sentido de que el precio de los combustibles sea competitivo con el precio regional, es decir, que se venda al mismo precio. En esto hay dos componentes: el precio del combustible que sale de refinería y el precio final al consumidor, en el que no hay ninguna duda de que los impuestos están pesando enormemente.

Quiero hacerles una pregunta para que me digan qué piensan. La idea que tengo es que mientras no haya libertad de importar refinados -cosa que por un período no se podría hacer y quedaría en manos de una empresa de ANCAP- el precio que sale de refinería lo fijaría el Poder Ejecutivo, sobre la base de que no es posible que haya competencia entre refinerías. Entonces, habría una refinería única y, en ese período de tránsito, hasta que exista libertad para la importación de refinados, el Poder Ejecutivo fijaría un precio máximo en defensa de los consumidores y habría una competencia entre distribuidores, fleteros y estacioneros. Quisiera conocer la opinión de los invitados y saber qué objeciones les merece una propuesta de esta naturaleza.

SEÑOR PARRELLA.- La objeción en esto es total. Me parece excelente que el Poder Ejecutivo fije un precio máximo porque, de lo contrario, no tengo dudas de que se dispararía. Sé que se presentó algún proyecto donde, aun con la importación de refinados, el precio era máximo en todo el período. En algún momento se habló de eso y a nosotros nos parece perfecto que se establezca el precio máximo.

Sin embargo, estamos pensando en dos cosas. La primera es el consumidor, que teóricamente se va a ver favorecido por la fijación del precio por parte del Estado; lo que hay que tener presente es que se verá favorecido en el precio, pero no en el servicio, porque el esquema que se plantea es, como se dice vulgarmente, meter al zorro en el gallinero. ¿Quién me va a fijar el precio? Si lo fija la distribuidora, desaparecemos en dos días y se pierden muchos puestos de trabajo. En las famosas economías de escala que se aplican, la estación de servicio se transforma en un "self service" y el distribuidor maneja toda la escala hasta el precio máximo, haciéndonos desaparecer como empresarios. A su vez, hace desaparecer al flete y termina haciendo desaparecer al empleado. Entonces, uno va a ir a la estación de servicio, se va a tener que poner un guante para despacharse el combustible y hasta limpiarse los vidrios.

SEÑOR COURIEL.- ¿Usted está de acuerdo con que haya un precio máximo al consumidor?

SEÑOR PARRELLA.- Sí, señor Senador.

SEÑOR COURIEL.- Entonces, ¿cómo se fijarían los precios en las estaciones de manera de salvar la instancia en que el distribuidor terminaría prácticamente con una especie de monopolio u oligopolio?

SEÑOR PARRELLA.- No tengo la solución mágica.

El Ente regulador fijaría un precio a la salida de la refinería y otro máximo. ¿Qué es lo que haría para establecerlos? Un cálculo de lo que va a ganar el sector, observando cuánto ganaría el mayorista, cuánto el minorista y cuánto el fletero. Entonces, que luego lo deje libre me parece insólito. Quiero que me lo fije. Quiero discutir con el Ente regulador.

SEÑOR COURIEL.- Entonces, usted no quiere precio máximo.

SEÑOR PARRELLA.- Sí, lo quiero.

SEÑOR COURIEL.- Si el Ente regulador fija el precio máximo en un dólar, una estación de servicio tiene la posibilidad de decir, por ejemplo, que como está en condiciones de competir y quiere vender mucho más, lo comercializa a U$S 0,95, mientras que otra podrá hacerlo a U$S 0,96. De eso se trata el precio máximo; de lo contrario, se trataría del precio fijado por el Ente regulador como precio único. Si usted está aceptando el precio máximo, también tiene que aceptar que haya algún tipo de competencia. Estamos buscando que haya competencia entre los que están desde la refinería hasta el consumidor final.

SEÑOR BANDEIRA.- Entendemos que se fija un precio máximo a puerta de refinería y uno máximo de venta al público, con lo que estamos de acuerdo. Lo que ocurre es que la que compra a la refinería es la distribuidora mayorista, y también es la que nos vende a nosotros. En estos momentos las tres compañías multinacionales que son distribuidoras mayoristas alegan que lo que ganan es poco, e indudablemente van a subir sus precios y nos van a comprimir contra el precio que se fija al público. De esa forma, las compañías mayoristas se van a quedar con nuestros márgenes. Se trata de un mercado muy particular, en el que no hay posibilidad de tener proveedores variados con diferentes precios, sino que hay uno solo; al no haber competencia no podemos quedar librados a que las compañías mayoristas fijen nuestras ganancias, y es indudable que ellas serían quienes lo fijarían. Si el mercado fuera perfecto y el precio pudiera ser libre -cosa que no queremos por una cuestión de defensa del consumidor, ya que sabemos que el precio subiría- entonces podríamos competir entre nosotros y hacer funcionar lo que es la economía de mercado. Sin embargo, en este tema específico de los combustibles, la economía de mercado no funciona; la oferta es muy acotada y el mercado se "carteliza" tremendamente fácil. Esta es una experiencia que se da en todos los países de América, excepto en los Estados Unidos.

Realmente no vemos otro camino que no sea el de que el Ente regulador nos fije los márgenes. Para nosotros el ejemplo más claro de cómo debe funcionar el mercado uruguayo se puede extraer de la experiencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Ellos cuentan con una ley de regulación de mercado que creemos perfecta, a tal punto que 18 ó 19 Estados americanos ya adoptaron el sistema. La ley de Puerto Rico es muy extensa, por lo que vamos a dejar una copia a los señores Senadores para que puedan estudiarla.

Insisto en que dado el pequeño tamaño del mercado uruguayo y lo acotado de la oferta, en nuestro país no habrá más remedio que dejar que el Ente regulador fije las utilidades de los diferentes sectores.

El ingeniero Altman, que fue Director de Energía y asesoró en alguna oportunidad al Presidente de ANCAP, dijo que no podía poner al zorro a cuidar el gallinero. Todos conocen la forma de pensar del ingeniero Altman y sabrán que no nos estaba defendiendo a nosotros, sino que veía cuál era el problema y cómo se podía plantear.

SEÑOR COURIEL.- Consulto si ustedes tienen libertad de comprar.

SEÑOR PARRELLA.- No, señor Senador.

SEÑOR COURIEL.- ¿Sería bueno que existiera libertad para poder comprar? Creo que si hubiera libertad habría competencia; de lo contrario, no.

SEÑOR AÑON.- Quisiera aclarar brevemente dos aspectos. Hace un momento se hizo referencia al sistema que se utiliza en Puerto Rico y voy a dar una pequeña explicación en lo que tiene que ver con el tema precios, que es lo que más nos importa porque podemos llegar a desaparecer.

Como bien dijo el señor Bandeira, una de las soluciones para que el sector siga funcionando -cuando digo "sector" me refiero tanto a las estaciones de servicio como a los empleados- consiste en que los márgenes sigan siendo fijados por el Estado a través de la Unidad Reguladora o cualquier otra. Existe otra posibilidad que es más compleja y para la cual debe existir una ley, que es precisamente la que se aplica en Puerto Rico. Luego de que se desreguló el mercado en 1979, vieron que con el paso de los años la ganancia de los pequeños empresarios se trasladó toda al sector mayorista, porque se integró verticalmente desde donde compraban en la refinería hasta el puntero del surtidor. Así surgió un proyecto de ley -cuya exposición de motivos es muy interesante- en defensa de los pequeños empresarios y de los empleados, donde lo primero que se prohíbe es que los mayoristas tengan estaciones de servicio atendidas por ellos mismos o, en forma indirecta, por alguna empresa colateral, lo que se ha dado en muchos casos.

Esta misma medida fue tomada en el Brasil en 1998, cuando se desreguló el mercado. Fue entonces que a los mayoristas se les otorgó dos años de plazo para que vendieran sus estaciones de servicio; no me refiero a la llave o a la propiedad física, sino al negocio en sí, pudiendo alquilarlo a algún tercero.

La posibilidad de que la estación sea dirigida por empresarios de ese país es algo que se maneja con total libertad y con contratos cortos. Con esto último se quiere decir que un estacionero, un pequeño empresario, firma contratos de cinco años a lo sumo. Tal vez pueda haber una excepción en los casos en que alguna compañía mayorista hace una inversión muy grande en una estación de servicio, junto con el estacionero, firmando un contrato por algún tiempo más a fin de recuperar la inversión. Pero reitero que si la empresa mayorista no pone dinero en esa estación de servicio, los contratos son por cinco años.

En cuanto al tema precios, que es lo fundamental, funciona de la siguiente manera. La mayorista compra en la refinería -en todos lados sucede lo mismo: hay tres o cuatro compañías mayoristas- y luego vende a sus agentes o estacioneros al mismo precio. La isonomía en el precio es un tema fundamental; por ejemplo, la compañía Shell, al día de hoy, vende a determinado precio y lo hace de la misma forma a todas las estaciones de servicio. Sin embargo, es libre el precio al que le puede vender a una estación de servicio y también lo es el precio final, aunque éste tiene un tope que está marcado por lo que paga el consumidor. Para ser gráfico voy a dar un ejemplo: en mi zona, un vecino vende a $ 16,20 y yo lo hago a $ 16 o $ 16,10; la compañía Shell hoy vende a $ 15,50, lo que uno puede aceptar o no -en función de que al mercado le sirva- para seguir funcionando. Como decíamos hoy, Puerto Rico tiene una ley en la que el expendedor, el dueño de la estación de servicio, tiene que tener un mínimo de ganancia imprescindible para poder subsistir; se hizo una ecuación de costos a fin de saber cuánto tiene que ganar la estación de servicio para subsistir, y se sabe que a menos de eso no puede vender y -entre comillas- "a más" de eso tampoco puede, aunque a veces igual lo hace. De todas formas, también aquí hay una solución que se aplica mediante una ley, ya que si tiene que vender a un precio no competitivo en el mercado, cuenta con la posibilidad de comprar a otro mayorista, siempre y cuando al surtidor por el que se va a vender se le quite el logo de la compañía. Se puede presentar la factura a la Justicia en el caso, por ejemplo, de que se venda a $ 16,20 al público cuando se vende a $ 16,10; Nadie se lo puede prohibir, aunque hace poco salió esta ley que mencioné antes, contra este tipo de casos. Entonces, se puede presentar y comprarle a otra compañía mayorista a un precio competitivo.

Lo que tiene que quedar claro es que, lamentablemente, las estaciones de servicio aquí no tenemos la posibilidad ni la libertad de comprarle a otro sello. Yo tengo que comprarle a la compañía Texaco; si estuviera el mercado libre y al gerente de esa compañía se le ocurriera venderme al mismo precio que yo lo hago al público -lo que podría hacer- mi vida en el negocio sería muy corta. Llevo 46 años en una estación de servicio y quiero seguir contando con ella, ganando lo necesario para poder subsistir y mantener a mis hijos; no quiero que una compañía multinacional -o nacional, no interesa- se quede con mi ganancia. Desafortunadamente, en estos proyectos que estamos analizando, si se fijan los topes arriba y abajo, los márgenes del sector del medio también tendrán que ser fijados, porque quien me vende a mí es quien compra en la refinería. Entonces, al comprar en la refinería puede quedarse con mi margen y con el del flete.

SEÑOR BANDEIRA.- En el día de hoy no teníamos previsto entrar en profundidad en el análisis de la regulación, porque este es un tema muy vasto. Sin embargo, otro aspecto fundamental para nosotros tiene que ver con las estaciones blancas, a las que los proyectos del señor Presidente de ANCAP se oponían -en la iniciativa del señor Senador Gallinal no existen- prohibiéndolas expresamente. Se considera "estaciones blancas" a aquellas que no tienen sello, y están permitidas en todos aquellos lugares donde la desregulación funcionó medianamente bien, porque son un semillero de posibilidades de creación de nuevas distribuidoras. Todos estamos atados a contratos a largo plazo con las distribuidoras, por lo que no tenemos capacidad de compra como para formar una distribuidora. Como las estaciones blancas tienen la libertad de comprar a la compañía que quieran, en algún momento se pueden reunir y formar una nueva distribuidora, con lo que se generaría competencia y no sería tan fácil que el mercado se "cartelizara". Por tal razón, defendemos la posibilidad de que haya estaciones blancas, es decir, sin sello.

SEÑOR GALLINAL.- Me sorprendió enormemente una afirmación que han hecho quienes nos visitan que, de ser cierta, dejaría sin sentido el trabajo que venimos haciendo en la Comisión y el que ha desarrollado ANCAP, por lo menos desde que se instaló su nuevo Directorio. Por eso me gustaría que revisaran un poco ese tema y en algún momento nos enviaran la información correspondiente. Concretamente me estoy refiriendo a sus dichos acerca de que el precio de los combustibles en el Uruguay es más elevado que en el resto de la región, pura y exclusivamente como consecuencia de los impuestos que los gravan y no de la ineficiencia de ANCAP ni de costos adicionales. Nosotros tenemos la información exactamente inversa. Según los datos que yo poseo, entre la Argentina, el Brasil y el Uruguay hay una diferencia en los precios de los impuestos en aproximadamente un 1,5 %. Además, los impuestos que existen en el Uruguay no son precisamente los más gravosos; antes bien, la diferencia en los precios está dada por un sobre costo adicional de refinación de los productos del petróleo que, para los barriles que se refinan en el Uruguay, está en el orden de los U$S 170:000.000. Es decir que para nada está influyendo en el precio superior que tiene el Uruguay respecto a la Argentina, el Brasil y el Paraguay, el tema de los impuestos. Por eso me sorprendió la afirmación que hicieron y que, de ser cierta, reitero, no tienen sentido alguno los procesos que se están llevando adelante hoy en el país.

SEÑOR PARRELLA.- Lamentablemente hoy no trajimos la descomposición del precio de la Argentina que nos remitiera la Secretaría de Industria y Energía de ese país. Sin embargo, puedo decirles de memoria la descomposición del precio en el Uruguay. Un litro de nafta supra que está al público a un precio de U$S 1,14, sale de ANCAP con U$S 0,38, donde está incluido el flete y los seguros de transporte. El distribuidor mayorista gana U$S 0,02, el minorista -o sea la estación de servicio- gana U$S 0,07 y la diferencia son impuestos, a saber el IMESI y el IVA. Por ejemplo, puedo decirles que el gasoil, que en cierta forma está subsidiado por el combustible, es más barato acá que en la Argentina y en el Brasil. De modo que para nosotros es muy importante -y nos parece que tiene un gran peso- el tema de los impuestos.

Aclaro que no objetamos en absoluto el impuesto porque es uno de los pocos que tiene evasión fiscal cero y que se cobra por adelantado, ya que si no pago cuando viene el camión, no me bajan el combustible. De todas formas con mucho gusto les puedo proporcionar la descomposición del precio en la Argentina y después la comparamos.

SEÑOR ASTORI.- Creo que estos datos se pueden comparar y están a nuestra disposición. Me parece que las cargas tributarias directas al combustible juegan un papel muy importante, pero las hay muy grandes que están incidiendo en el costo y el precio de los combustibles y que son indirectas. Son las cargas tributarias a las que está sometida ANCAP como empresa, los aportes jubilatorios patronales que paga, el impuesto a la compra de moneda extranjera, etcétera. Seguramente, son cargas que en empresas de otros países de la región no existen, o por lo menos existen de una manera mucho más atenuada. Nosotros no podemos discutir este tema solamente analizando el impuesto al producto que, sin duda, está en el orden de un promedio del 50%, considerando todos los productos terminados, pues hay una enorme influencia de la carga indirecta, es decir de la utilización de ANCAP como empresa recaudadora de impuestos, característica que sobrellevan otras empresas públicas. Esto significa que también debemos tener en cuenta ese tema en un análisis comparativo.

Aprovecho la ocasión para hacer una brevísima reflexión sobre el tema que estaban analizando precedentemente. Es evidente que las distribuidoras están en condiciones de abusar de su posición dominante en el mercado. Esto es así porque está mucho más concentrada la oferta que la demanda. Por esa sencilla razón hay condiciones fuertes de inequidad en la distribución del margen entre el precio mínimo y el máximo, tema que sin duda debe ser tenido en cuenta.

SEÑOR COURIEL.- A los efectos de concretar estas ideas, diré que mi primer objetivo es la defensa del consumidor, y el segundo, que haya competencia real. Si la hay, significa que yo estoy dispuesto a buscar los mecanismos tendientes a que no se afecten los intereses de los estacioneros, que son pequeños. Vamos a suponer que me pongo totalmente del lado de ustedes. Lo primero que me parece haber entendido es que no quieren que haya integración vertical, es decir que las mayoristas y las distribuidoras tengan estaciones. En segundo lugar, ustedes dicen que quieren y aceptan el precio máximo, pero yo creo que no lo aceptan. Digo esto porque han afirmado que desean que el Ente regulador fije los márgenes de cada uno por temor a que el distribuidor se quede con la ganancia que correspondería a ustedes. Entonces, por lo que estoy entendiendo, no quieren precio máximo; creen que no puede haber libre competencia y desearían que el Ente regulador fije el precio al consumidor final sobre la base de que tengan en ese precio asegurada una rentabilidad, que tienen temor de perder por la vía de los distribuidores.

SEÑOR PARRELLA.- El señor Senador habló de precio de refinería y de precio al público, lo que quiere decir que entre uno y otro hay un margen. Usted descompone el precio máximo, y después de hacer un estudio concienzudo me dice que la distribuidora puede ganar, por ejemplo, diez a precio de refinería y treinta en el precio al público. Dice que la distribuidora puede ganar hasta cinco, el fletero hasta tres y el estacionero hasta doce, precio máximo de cada uno. Entonces, en esa situación va a haber una verdadera competencia, porque si alguien quiere competir en servicio, calidad y precio, tiene margen para moverse. Eso es lo que nosotros queremos. Si me habla de precio máximo, se lo acepto; de lo contrario, puede estar seguro de que no va a haber competencia.

SEÑOR GALLINAL.- ¿Qué experiencia tienen acerca del funcionamiento de la nueva empresa DUCSA en estos meses?

SEÑOR BANDEIRA.- Por nuestra parte, contra los pronósticos que se habían hecho, dada la rapidez y vertiginosidad con que empezó a funcionar, creemos que está trabajando correctamente. Es decir, se está proveyendo en forma adecuada y no se han generado problemas de abastecimiento en ningún momento. Consideramos que se trata de una empresa que está trabajando correctamente, dentro de los parámetros normales y lógicos del mercado uruguayo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si ningún señor Senador desea realizar planteamientos, la Subcomisión de la Comisión Especial de Servicios Públicos del Senado agradece la información brindada por la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay y les hace saber que la versión taquigráfica de todo lo expresado en esta sesión será entregada a los demás Legisladores miembros de la Comisión.

(Se retira de Sala la Delegación de la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay)

(Es la hora 16 y 11 minutos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Continuando con el estudio del proyecto, pasamos a considerar el artículo 14.

Léase.

(Se lee:)

"ARTICULO 14.- Asimismo la URSEA dispondrá de los siguientes cometidos y poderes jurídicos específicos:

A. En materia de energía eléctrica, tendrá los siguientes cometidos y poderes jurídicos específicos:

a. velar por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas;

b. ejercer los cometidos y poderes jurídicos atribuidos por el artículo 3º de la Ley Nº 16.832 de 17 de junio de 1997.

A. En materia de gas, la URSEA tendrá los siguientes cometidos y poderes jurídicos específicos:

a. velar por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas;

b. formular regulaciones en materia de calidad y seguridad de los productos y servicios así como de los materiales, instalaciones y dispositivos a utilizar en las diversas actividades que comprende la industria del gas;

c. fijar los requisitos necesarios para la autorización de la prestación con seguridad de los servicios comprendidos en la industria del gas, tanto por entidades públicas como por empresas privadas, controlando su cumplimiento;

d. determinar reglas y procedimientos técnicos de medición y facturación de los consumos, así como de control y uso de medidores y reconexión de servicios; y

e. fijar reglas y patrones industriales que aseguren el libre acceso a las redes de los agentes, así como el correcto y seguro funcionamiento de las conexiones, controlando su cumplimiento.

A. En materia de combustibles derivados de hidrocarburos, la URSEA tendrá los siguientes cometidos y poderes jurídicos específicos:

a. velar por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas;

b. formular regulaciones en materia de calidad y seguridad de los productos y servicios, así como de los materiales, instalaciones y dispositivos a utilizar; y

c. fijar las condiciones mínimas para la autorización de la prestación con seguridad de actividades del sector, tanto por entidades públicas como por empresas privadas, controlando su cumplimiento.

A. En materia de agua potable y saneamiento, la URSEA tendrá los siguientes cometidos y poderes jurídicos específicos:

a. velar por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas;

b. formular regulaciones en materia de calidad y seguridad de los productos y servicios así como de los materiales, instalaciones y dispositivos a utilizar; y

c. determinar reglas y procedimientos técnicos de medición y facturación de los consumos, así como de control y uso de medidores y reconexión de servicios."

En consideración.

SEÑOR ASTORI.- Simplemente, quiero decir que creo que es inútil reiterar, en cada uno de los cuatro literales, la expresión "tendrá los siguientes cometidos y poderes jurídicos específicos", porque ya está dicho en el acápite. Solamente hay que dejar, respectivamente, "En materia de energía eléctrica"; "En materia de gas"; "En materia de combustibles derivados de hidrocarburos" y "En materia de agua potable y saneamiento".

SEÑOR CORREA FREITAS.- Complementado la observación del señor Senador Astori, creo que deberían agregarse dos puntos en lugar de coma; es decir que quedaría "En materia de energía eléctrica:", y así sucesivamente.

SEÑOR ASTORI.- El problema es que los dos puntos ya están en el acápite y son generales para todo el artículo, aunque no hago cuestión en eso.

SEÑOR COURIEL.- Simplemente, deseo dejar una constancia.

Tengo en mi poder un borrador proveniente de los gerentes de ANCAP. Si leemos ese borrador y lo que tenemos acá, nos da la sensación de que faltan incorporar muchos elementos al proyecto de ley. Hay un capítulo de los operadores logísticos, uno sobre comercialización de combustibles líquidos, otro sobre la comercialización minorista. Por lo menos, habría que fijar en el texto algunos elementos básicos de condiciones para poder operar en este mercado.

Dejo esta constancia para ver si el martes de mañana se pueden agregar algunos elementos; no se trata de modificar lo que está, sino de agregar elementos a la luz de este borrador que tengo aquí.

En este momento no estoy en condiciones de explicitar cuáles serían los agregados, pero siento que faltan las condiciones, por ejemplo, para instalar una refinería, para la autorización para ser distribuidor o para los fleteros. Por lo que acabamos de escuchar de los estacioneros, tal vez valga la pena dejar alguna constancia respecto a si es positivo o no que haya estaciones blancas. Pongo este tema sobre la mesa como elemento de discusión.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Sugiero que se considere la incorporación de un cuarto subliteral al literal C) del artículo 14.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si la Comisión no tiene inconveniente, propongo identificar con números a los subliterales.

SEÑOR ATCHUGARRY.- De acuerdo; en ese caso, estaríamos agregando un literal C.4, que diría lo siguiente: "regular el mercado, por medio de reglamentos y normas, conforme a las políticas que le encomiende el Poder Ejecutivo". Si no agregamos esta facultad, no vamos a poder hacer nada de lo que hablamos, porque el abecé refiere siempre a cuestiones de seguridad.

SEÑOR ASTORI.- Me pregunto si esto no es absolutamente obvio, porque estamos creando Unidades Reguladoras con ese fin.

Por otro lado, quisiera saber por qué se aprueba esta norma en materia de combustibles y no en los otros tres aspectos. Si se aceptara que esto debe ser así, la referencia tendría que ir en el acápite. En ese caso, el artículo debería comenzar diciendo: "Además de los reglamentos y normas que le permitan regular el mercado conforme a las directivas del Poder Ejecutivo, la URSEA dispondrá de los siguientes cometidos y poderes jurídicos específicos".

SEÑOR ATCHUGARRY.- Tal vez lo que estoy diciendo no sea suficientemente claro, pero, por ejemplo, en la ley de mercado eléctrico hay toda una reglamentación de cómo se reúne oferta y demanda y se conforman los precios. En tanto, en materia de agua, hay una libertad absoluta, salvo para la empresa del Estado, que tiene un mecanismo de fijación de precios sujeto a la aprobación del Poder Ejecutivo. Pero el resto de los operadores tiene precio libre, y el saneamiento también. En cambio, en este caso estamos pensando en la eventualidad de que le encomendemos, aunque sea en forma de transición, una muy fuerte regulación de precios y en materia de limitar y aún impedir el acceso al mercado. No quisiera establecerlo con tanta claridad, pero por lo menos hay que disponer que puede tener eventualmente, conforme a las políticas que se acuerden -para la transición o que podrán estar en la ley de ANCAP, etcétera- , poderes jurídicos superiores que para el resto de las situaciones, en función de la particularidad de este mercado. Si el señor Senador Astori no me ha comprendido, seguramente es porque la redacción es mala y fue muy apresurada, pero el sentido es el que acabo de expresar.

SEÑOR ASTORI.- Creo que es una buena respuesta, porque la verdad es que tenemos una ley de marco regulatorio de energía eléctrica y, además, el mercado en materia de combustibles no funciona igual que en el área de agua y saneamiento.

De todas maneras, me queda la duda de si no habría que hacer un agregado en materia de agua, si no igual, por lo menos atento a cómo funciona el mercado de agua potable y saneamiento.

Finalmente, me gustaría repasar la redacción de esta propuesta en materia de combustibles, porque no estoy seguro de que sea la más adecuada.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Propongo que el texto definitivo quede pendiente en espera de una mejor redacción. Pero por lo menos quiero que quede clara la intención: otorgar poderes jurídicos especiales. Después veremos si hay que acotarlos en el tiempo o circunscribirlos a lo que encomiende el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. Tampoco tendría inconveniente en establecer, para el caso del agua potable, un literal que le permitiera fijar precios máximos, habida cuenta de la especial condición del agua potable.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si la Comisión está de acuerdo, queda pendiente la redacción final de este artículo.

Léase el artículo 15.

(Se lee:)

"Artículo 15.- Facúltase, con carácter de excepción a las limitaciones dispuestas en el artículo 20 de la Ley Nº 15.903 de 10 de noviembre de 1987 con las modificaciones introducidas por el artículo 40 de la Ley Nº 16.320 de 1º de noviembre de 1992, y en el artículo 33 de la Ley Nº 16.736 de 5 de enero de 1996, el pase en comisión y la redistribución de funcionarios públicos provenientes de cualquier dependencia estatal, a la URSEA, con un límite de diez funcionarios.

El pase en comisión o la redistribución será dispuesto por el Poder Ejecutivo a propuesta fundada de la Comisión que dirige la unidad reguladora.

En caso de redistribución, los funcionarios se incorporarán en el escalafón, grado y denominación, que correspondan según la estructura de puestos de trabajo de la unidad. Si la remuneración del cargo o función de origen fuera inferior a la de destino, percibirán esta última, y si fuera superior mantendrán la remuneración de origen con todos sus componentes.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos precedentes, el personal de la URSEA podrá integrarse con quienes contrate el Poder Ejecutivo en función de los resultados de los concursos públicos realizados al efecto, con bases formuladas por la URSEA y en las que podrán establecerse preferencias a favor de los funcionarios provenientes de las Administraciones cuyos cometidos son atribuidos a ella por la presente ley."

En consideración.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera preguntar si este límite es global o parcial, es decir, si se aplica para el total o para cada dependencia estatal, porque la redacción no está clara. Si es para el total, me sabe a poco, porque esta es una Unidad Reguladora muy importante, y un límite total de diez funcionarios, me parece insuficiente.

En cualquier caso, creo que la redacción no es la adecuada.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Quiero hacer una consulta específica sobre este tema, porque naturalmente hay preocupación en algunas empresas públicas ante la posibilidad de que haya un desmantelamiento de ellas por parte de la URSEA. En otros términos, existe inquietud, por ejemplo en UTE, frente a la eventualidad de que la URSEA le lleve su equipo gerencial, porque ya se le llevaron a su Gerente General, la ingeniera Julia Antmann.

Actualmente, de acuerdo con la información que me ha brindado la UREE, tiene un total de trece empleados -es un organismo muy pequeño-, y fui yo el responsable de sugerir una limitación, para terminar con las suspicacias que pudiera generar o con las preocupaciones que habían aparecido en las empresas públicas por esta facultad de pase en comisión y redistribución, sobre todo teniendo en cuenta los últimos ejemplos en los cuales los Legisladores hemos estado directamente involucrados por el número de pases en comisión. Entonces, creo que si sumamos a ello la reflexión del señor Senador Astori, podría pensarse que son diez por materia, esto es, en cada uno de los sectores: diez en materia de energía, diez en materia de agua, etcétera. De todos modos, es un tema para pensar.

SEÑOR ASTORI.- En realidad, mi pregunta fue otra. Quiero saber si el límite juega para el origen del funcionario, porque en el texto se dice "de cualquier dependencia estatal, a la URSEA, con un límite de diez funcionarios". A mi juicio, la redacción no es nada clara. Insisto, me parece que ese tope es insuficiente si tenemos en cuenta la envergadura de esta Unidad. De todas maneras, si ese es el criterio hay que decirlo y establecer: "Con un límite total de diez funcionarios".

SEÑOR ATCHUGARRY.- Pienso que una solución podría ser que el Poder Ejecutivo se encargara de la fijación de límites, tanto por dependencia como para la Unidad, por resolución fundada y, si se quiere, notificando a la Asamblea General.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Señor Presidente: creo que debemos establecer un límite, porque de lo contrario vamos a tener una URSEA con 400 empleados. Una cosa es que tengamos un organismo regulador con un buen equipo de funcionarios, y otra que empecemos a generar una nueva burocracia. Quienes tenemos experiencia en la Administración Pública sabemos que luego vendrán las presiones para pasar funcionarios en comisión y ser redistribuidos, máxime si son buenos los sueldos en esta Unidad. Esto lo afirmo en base a mi experiencia de diez años como Director del Servicio Civil y de 25 años como funcionario de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Sé que, permanentemente, los empleados que están en un lugar quieren pasar a otro. Entonces, creo que es bueno que acá pongamos un límite, que podrá ser de diez funcionarios por organismo o un total de cincuenta, sesenta o cien, pero sabiendo todos que hay un máximo para el pase en comisión o la redistribución. Esto va de la mano del hecho de que hemos puesto un límite al pase en comisión para los Legisladores, e incluso, hay un proyecto de ley que establece similar criterio para el caso de los Ministros. Por lo tanto, para este organismo también debemos fijarlo. Como dije, de otra forma tendremos una URSEA con 200 ó 300 funcionarios, en la que al poco tiempo habrá nuevamente escándalo por los pases en comisión.

SEÑOR ASTORI.- Comparto la afirmación del señor Senador Correa Freitas en cuanto a que debe haber un límite. Aquí hay dos características a tener en cuenta: en primer lugar, se puede limitar la cantidad de funcionarios que salen de la organización de origen, para no perjudicar a ninguna, y en segundo término, se podría limitar la absorción total de funcionarios de la URSEA. Si el temor que el propio señor Senador expuso antes de esta última intervención era que ninguna oficina de origen resultara muy deteriorada, el límite por oficina de origen se fundamenta solo. Al mismo tiempo, insisto, puede establecerse un límite total o general que, confieso, no tengo idea cuál puede ser. Lo que sí tengo claro es que diez funcionarios en total me parece un número muy escaso para un organismo de este tipo.

Repito, me parece bien que se limite el origen y el destino global. En tal sentido, podría hablarse de diez funcionarios de la oficina de origen, hasta un total de tantos funcionarios.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Heber)

SEÑOR GALLINAL.- Creo que los señores Senadores Correa Freitas y Astori han planteado temas interesantes, sobre todo en lo que refiere a la avidez que va a tener el organismo regulador en capturar funcionarios de organismos especializados en esta

materia, como sería el caso de UTE en lo relativo a la energía. En todo caso, en la redacción podríamos establecer una suerte de opinión vinculante de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Sería la manera de atender la necesidad del organismo regulador como la de aquel al que se pide el funcionario correspondiente.

SEÑOR BRAUSE.- Con el mayor de los respetos por la opinión del señor Senador Gallinal, debo decir que la sugerencia lleva a complicar las cosas. No veo qué función va a cumplir la Oficina Nacional del Servicio Civil o su Director al opinar si en el caso de un funcionario corresponde su pase y en el de otro no. Al menos, permítaseme tener la duda.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa tomará debida nota de las sugerencias vertidas en Sala y redactará un nuevo artículo, cuyo texto alternativo será puesto a consideración de los señores Senadores en una próxima oportunidad.

Léase el artículo 16.

(Se lee:)

"Artículo 16.- Para el cumplimiento de sus cometidos, la URSEA dispondrá, en su ámbito, de las mismas fuentes de recursos previstas por la Ley Nº 17.296 de 21 de febrero de 2001 para la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), sin perjuicio de los atribuidos a la UREE que se transferirán de pleno derecho.

Créase la Tasa de Control del Marco Regulatorio de Energía y Agua, que se devengará por la actividad de control de la participación en las actividades reguladas a que refiere la presente ley. Serán sujetos pasivos quienes desarrollen dichas actividades y serán agentes de retención o percepción los que el Poder Ejecutivo defina, debiendo destinarse el monto total de lo recaudado, exclusivamente a la financiación del presupuesto aprobado de la URSEA.

El total de lo recaudado por dicha tasa en base a liquidaciones conforme a la reglamentación dictada por el Poder Ejecutivo, no podrá superar el 1º/oo (uno por mil), del total de ingresos brutos de la industria respectiva.

Exceptúase del pago de la tasa, a aquellas actividades que a la fecha de vigencia de la presente ley, se encuentren gravadas por el mismo concepto en virtud de lo establecido en el contrato de concesión respectivo. Las sumas correspondientes se destinarán igualmente a la financiación del presupuesto aprobado de la URSEA."

SEÑOR ATCHUGARRY.- Creo que en la limitación que establece el proyecto en materia de recursos, tenemos la respuesta a las inquietudes cuantitativas de los señores Senadores.

SEÑOR BRAUSE.- En aras de ser prolijos en la redacción, haría una sugerencia. El inciso primero del artículo 16 en su parte final dice "sin perjuicio de los atribuidos a la UREE que se transferirán de pleno derecho", pero como con este proyecto de ley estamos eliminando a la UREE, creo que sería mejor decir "sin perjuicio de los atribuidos en la Ley Nº 16.832, de 17 de junio de 1997, que se transferirán de pleno derecho".

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa acepta la redacción sugerida.

Léase el artículo 17.

(Se lee:)

"Artículo 17.- Créase en el Inciso 02 'Presidencia de la República' el Programa 006 'Regulación de Servicios de Energía y Agua'.

Transfórmase la Unidad Ejecutora 006 'Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica' del Programa 002 'Planificación, Desarrollo y Asesoramiento Presupuestal del Sector Público' del Inciso 02 'Presidencia de la República' en la Unidad Ejecutora 006 'Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua', encargada de la ejecución del Programa 006 'Regulación de Servicios de Energía y Agua'".

Si no hay observaciones, pasaríamos al artículo siguiente.

Léase el artículo 18.

(Se lee:)

"Artículo 18.- Transfiéranse los créditos y cargos presupuestales y recursos aprobados por la Ley 17.296 de 21 de febrero de 2001 para la Unidad Ejecutora 006 'Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica' del Programa 002 'Planificación Desarrollo Asesoramiento Presupuesto Sector Público' del Inciso 02 'Presidencia de la República' al Programa 006 'Regulación de Servicios de Energía, Agua y Saneamiento', Unidad Ejecutora 006 'Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua', del mismo Inciso.

Asígnase una partida anual de $ 19:042.000 (pesos uruguayos diecinueve millones cuarenta y dos mil) con destino a la Unidad Ejecutora 006 'Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua', complementaria de la transferida en el inciso primero de este artículo.

Esta partida anual será financiada con cargo a la tasa creada por el Artículo 6 de la presente ley.

La URSEA comunicará a la Contaduría General de la Nación la desagregación de la referida partida en Proyectos de Inversión y Gastos de Funcionamiento, a nivel de Grupos y Objetos del Gasto.

Incorpóranse al patrimonio de la URSEA, los bienes inmuebles, muebles y demás derechos afectados a la actual UREE. La URSEA tomará a su cargo todas las deudas y obligaciones contraídas por dicho Organismo, así como sus servicios, recibiendo los fondos o recursos afectados a los mismos."

SEÑOR ASTORI.- Debe cambiarse la palabra "transfiéranse" por "transfiérense" al principio del artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más observaciones, pasaríamos al artículo 19.

Léase el artículo 19.

(Se lee:)

"Artículo 19.- UTE, ANCAP, OSE y demás órganos de control de las actividades reguladas a que refiere la presente ley, continuarán realizando el control operativo de dichas actividades cumplidas por ellos mismos o por agentes privados hasta tanto la URSEA asuma su desempeño, debiendo ajustarse a las instrucciones que esta les imparta, en la forma que disponga la reglamentación a dictarse por el Poder Ejecutivo, al que compete la fijación y control de las políticas sectoriales involucradas."

SEÑOR ASTORI.- ¿Qué significa "demás órganos de control? Hago esta pregunta porque UTE, ANCAP y OSE no lo son. Creo que esta redacción no corresponde porque los Entes mencionados no son órganos de control. Por tanto, no existe lo de "demás órganos de control". Entonces, salvo mejor opinión, me permito sugerir una redacción que diga: "UTE, ANCAP y OSE continuarán realizando el control operativo de las actividades reguladas a que refiere la presente ley, cumplidas por ellos mismos o por agentes privados, hasta tanto la URSEA asuma sus cometidos".

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece mejor esta redacción, pero quisiera consultar a quienes tienen formación jurídica o conocen más que la Mesa el tema de fondo. ¿Qué significa hacer referencia a que es hasta tanto la URSEA no asuma su desempeño? ¿Significa que ANCAP, OSE y UTE no van a seguir brindando los servicios que prestan?

SEÑOR ASTORI.- Significa que van a seguir prestando los servicios y que, además, van a controlar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Conceptualmente, lo que hace la URSEA es regular y no sustituir.

SEÑOR ASTORI.- Según lo entiendo, el objetivo de este artículo es asegurar la transición entre el momento actual y la puesta en funcionamiento de la URSEA, desde el punto de vista del control operativo de las actividades cumplidas por esos organismos o por privados en el mismo ámbito, como lo dice el artículo. Entonces, ¿qué tenemos que decir? Que UTE, ANCAP y OSE continuarán -porque lo hacen ahora- realizando el control operativo de las actividades reguladas a que refiere la presente ley, prestadas por ellos mismos o por agentes privados, hasta tanto la URSEA asuma su desempeño. Esa es mi propuesta.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Creo que, tal vez, un ejemplo pueda ilustrar el asunto. En la actualidad, ANCAP controla el octanaje y las medidas de seguridad de las estaciones de servicio.

SEÑOR ASTORI.- OSE controla los contadores.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Eso es verdad y puede ser un elemento a tomar en cuenta, pero me refiero a funciones que son ajenas, que están para proteger al usuario aunque, naturalmente, no podemos olvidarnos de que ANCAP también es juez y parte, ya que es la que suministra el combustible. Entonces, si se supone que la nafta que no tiene plomo, sí lo tiene, habría un conflicto de intereses entre el funcionario que dice que la nafta sale mal y la empresa que quiere venderla. Entonces, pienso que ese tipo de control operativo es propio de una Unidad Reguladora y de control. Pero, seguramente, antes de que se pueda hacer todo por parte de la Unidad, va a pasar bastante tiempo. Pienso que esto es la administración de la transición, es decir que siguen prestando funciones hasta que la Unidad esté en condiciones de hacer lo propio. Quizás transcurran algunos años, porque estos controles son caros y extensos.

SEÑOR GALLINAL.- Creo que estamos frente a una pésima redacción que debemos revisar en su totalidad. Además, entiendo que tampoco tendríamos que hacer una enumeración taxativa, porque no solamente UTE, ANCAP y OSE realizan controles a terceros, de actividades similares a las que el organismo presta -que es a lo que se refiere- sino que también el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente hace lo propio en lo que refiere al agua en muchos aspectos. Me parece que tenemos que establecer una referencia genérica y decir: "los organismos que realicen actividades de control ...".

Tan mal redactada está esta disposición que, más adelante, dice: "o por agentes privados hasta tanto la URSEA asuma su desempeño, debiendo ajustarse a las instrucciones que ésta les imparta". Es una norma que intenta regular la transición -como dijo el señor Senador Astori y me parece correcto- y me parece que la Mesa, junto con algún miembro de la Comisión, debería redactar un nuevo texto alternativo.

SEÑOR BRAUSE.- Comparto la redacción propuesta por el señor Senador Astori, colocando un punto luego de la palabra "desempeño". Creo que hasta ahí estaríamos comprendiendo el período de transición y podríamos eliminar el resto o continuar -a mi juicio esto sería sobreabundante- diciendo: "Una vez que la URSEA comience sus actividades, deberán ajustarse a las instrucciones que ésta les imparta". Esta sería otra alternativa pero entiendo que es superflua porque, justamente, es la razón de ser del proyecto que estamos elaborando. Reitero que lo mejor sería colocar el punto luego de la palabra "desempeño", poniendo así fin al artículo.

SEÑOR ASTORI.- Estoy totalmente de acuerdo con el señor Senador Brause, porque todo lo demás es un pleonasmo o redundancia.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Los señores Senadores estarían de acuerdo con la redacción propuesta por los señores Senadores Astori y Brause?

SEÑOR GALLINAL.- Antes que nada, no lo haría taxativo y pondría "los organismos". Además, habría que modificar la redacción, porque no se controlan a sí mismos, aunque tienen la obligación de cumplir determinadas normas.

SEÑOR BRAUSE.- El señor Senador Gallinal desearía que se eliminaran "UTE, ANCAP y OSE", que no son organismos sino personas públicas estatales. Entonces, debería decirse: "Las personas públicas estatales y los organismos".

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere plantear otra interrogante, aunque no para complicar, sino para ayudar. En el caso de OSE, con respecto a las concesiones que ha otorgado, queremos señalar que es el que las controla. De todos modos no me

imagino qué es lo que va a ser controlado por la URSEA y me gustaría saber cómo funciona.

SEÑOR GALLINAL.- Me parece que en ese caso tendríamos que distinguir entre los compromisos contractuales que, por ejemplo, URAGUA tiene con OSE -que, obviamente, los controla la propia OSE- y aquellas normas genéricas o el cumplimiento de determinados parámetros y normativas vinculadas al área correspondiente, que va a vigilar la Unidad Reguladora.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo tanto, ¿quedaría contemplada esta sugerencia en la última redacción propuesta por el señor Senador Gallinal?

SEÑOR ASTORI.- No escuché la propuesta del señor Senador Gallinal, pero estaba elaborando un texto que contemplaba su inquietud, que diría lo siguiente: "Las personas públicas estatales y los organismos que actualmente tienen competencia en el control operativo de las actividades reguladas a que refiere la presente ley, mantendrán dicha competencia hasta tanto la URSEA asuma su desempeño".

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, en líneas generales, estaríamos de acuerdo con esta redacción.

Léase el artículo 20.

(Se lee:)

"Artículo 20.- Los funcionarios públicos de la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) que a la fecha de vigencia de la presente ley prestan funciones en la Gerencia de División Despacho Nacional de Cargas y Planificación de la Explotación y Estudios, y que sean invitados a prestar funciones en la Administración del Mercado Eléctrico (ADME) creada por el Art. 4º de la Ley Nº 16.832 de 17 de junio de 1997, podrán optar por permanecer en UTE o por incorporarse a la ADME, dentro de un plazo máximo de noventa días a contar de la fecha en que esta asuma la operación de dicho Despacho en cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 del Decreto - Ley Nº 14.694 de 1º de setiembre de 1977 en la redacción dada por el artículo 6º de la Ley Nº 16.832."

En consideración.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Habría que agregar la fecha de esa ley.

SEÑOR ASTORI.- Puedo apreciar que estamos con problemas de quórum y quiero aprovechar para decir que debería retirarme en este momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Falta solamente considerar este artículo, porque el siguiente ya fue analizado en la mañana de hoy.

SEÑOR ATCHUGARRY.- El penúltimo artículo ya lo habíamos tratado en oportunidad de cambiarse el segundo inciso del artículo 1º. Entonces, el último sería el artículo 22 al que ya se refirió el señor Senador Gallinal, que obtuvo la aprobación de la Comisión.

Para terminar con este aspecto, me gustaría incluir una iniciativa que en su momento los señores Senadores Heber, Gallinal y Larrañaga incorporaron en materia de reserva del cargo. Como lo hemos incorporado en el tema de ANCAP a través del proyecto presentado por los señores Senadores, entiendo oportuno incluirla en los mismos términos, esto es sin plazo, en esta circunstancia.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa informa a la Comisión que la próxima reunión se va a celebrar el martes próximo. El señor Senador Sanabria presentará algunos artículos sustitutivos y creo que sería importante que de aquí al martes pudiéramos estar en contacto para considerar posibles sugerencias de las que la Secretaría tomó debida nota.

SEÑOR BRAUSE.- Se me ocurre que dado que la Mesa va a trabajar, podría adelantarnos un repartido sobre este tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se hará, señor Senador. En definitiva, la Comisión sesionará el próximo martes a la hora 10.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 15 minutos.)